

AVIS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL, ENVIRONNEMENTAL ET
RÉGIONAL
SUR
LE PROJET DE MODIFICATION DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT
RÉGIONAL (SAR) DE LA RÉUNION

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU 28 JANVIER 2020

Adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés

Ont voté pour : Philippe ARNAUD (procuration à Karine DEFROMONT), Shenaz BAGOT, Maximin BANON, Jasmine BETON-MATAUT (procuration à Marcel BOLON) , Christophe BEYRONNEAU, Marcel BOLON, Marcelino BUREL, Ary-Claude CARO, Pascale CHABANET Jean-Pierre CHABRIAT, Nicole CHON-NAM, Karine DEFROMONT, Philipe DOKI-THONON, Frédéric FOUCQUE, Catherine FRÉCAUT (procuration à Marcelino BUREL), Haroun GANY, Chantal GREGOIRE, Louise HOARAU (procuration à Jean-Pierre RIVIERE), Théodore HOARAU, Ivan HOAREAU, Gina LAYEMAR, Jean-Marie LE BOURVELLEC, Céline LUCILLY, Karl MAILLOT, Eric MARGUERITE, Frédéric MIRANVILLE, Jean-Raymond MONDON, Rodolphe MONNERIE (procuration à Céline LUCILLY), Pierrick OLLIVIER, Aude PALANT-VERGOZ, Maryvonne QUENTEL (procuration à Philippe DOKI-THONON), Corine RAMOUNE, Jean-Pierre RIVIERE, Marie-Rose SEVERIN, Joël SORRES, Dominique VIENNE, Frédéric VIENNE.

Par courrier en date du 03 janvier 2020, le Président de la Région Réunion a sollicité l'avis du CESER, en tant que Personne Publique Associée (PPA), sur le projet de modification du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de 2011, et ce conformément aux dispositions de l'article L4433 - 9 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

La réponse à cette saisine s'inscrit dans la continuité du précédent avis du CESER sur le projet de modification du SAR 2011, validé lors de son Assemblée plénière du 31 octobre 2018. Par ailleurs, le CESER estime que les délais contraints qui lui ont été imposés pour l'examen de ce projet de modification, au regard du caractère stratégique que revêt le SAR (aménagement, développement économique, préservation de l'environnement, etc.), ne lui ont pas permis d'être aussi pertinent qu'il l'aurait souhaité.

Préambule

Le CESER prend acte que ce projet de modification intervient dans le cadre d'une mise en cohérence avec la réalisation des projets suivants :

- **Réalisation d'un TCSP¹ de type transport par câbles entre le Pôle Principal « Saint-Denis » et sa ville relais « La Montagne » ;**
- **Inscription de deux espaces carrières de roches massives pour les besoins de la Nouvelle Route du Littoral (NRL) à la carte « Espace carrière du SAR » aux lieux dits « Ravine du Trou et les Lataniers » ;**
- **Possibilité de réaliser des bassins de baignade dans les ZALM² identifiées aux cartes du SAR en vigueur valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer ;**
- **Possibilité d'étendre la STEP³ de Pierrefonds ;**
- **Mise aux normes de la sécurité de la piste de l'aéroport de Pierrefonds.**

De manière globale, le CESER souscrit à la réalisation de ces projets au regard des objectifs portés par le Conseil régional en faveur d'un développement économique durable pour La Réunion, mais également des orientations nationales du Livre Bleu des Outre-mer, du Plan de convergence et de transformation des Outre-mer et de la Trajectoire Outre-mer 5.0.

Le CESER note que ces modifications « *ne portent pas atteinte à l'économie générale* »⁴ du SAR, respectent ses objectifs et orientations tels qu'ils ont été adoptés en 2011 ainsi que les observations et recommandations présentées par les autorités que sont le Préfet et l'Autorité Environnementale. Par ailleurs, le CESER relève que le Conseil régional a élaboré son projet de modification en respectant le processus de concertation au travers d'une enquête publique. Il prend note des réponses formulées par le Conseil régional à la Commission d'Enquête Publique et qui l'ont conduit à ne pas suivre les recommandations de celle-ci.

En termes de procédure, le CESER constate, comme dans son avis précédent⁵, que la procédure de modification du SAR reste longue et fastidieuse du fait des différentes phases de

1 Transports Collectifs en Site Propre

2 Zones d'Aménagements liées à la Mer

3 Station d'Épuration des Eaux Usées

4 Article L.4433-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

5 Avis du CESER sur le projet de modification du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) 2011 - Assemblée plénière du 31 octobre 2018

consultations à mettre en œuvre et des contraintes législatives en vigueur. Cependant, il note que la Région Réunion est l'unique collectivité ultramarine à avoir procédé à une modification de son SAR. Il prend acte que l'ordonnance relative au régime juridique du SAR⁶, qui sera mise en œuvre à partir du 1er mars 2020, répond en partie aux objectifs de simplification de la procédure de modification grâce à une approbation par arrêté du représentant de l'État en région et non plus par décret en Conseil d'État⁷.

1. Avis sur les modifications du SAR 2011

➤ Au titre du volume 2 du SAR :

Sur le projet de réalisation du transport par câbles Saint-Denis/La Montagne, le CESER considère que le projet de la CINOR s'inscrit dans une volonté de proposer une offre de mobilité alternative à la voiture conformément aux orientations du Livre Bleu⁸ et à l'action 3 prévue dans le plan d'actions du Schéma Régional des Infrastructures de Transport (SRIT). Par ailleurs, ce projet participe à une vision de l'intermodalité aussi bien horizontale que verticale que soutient le CESER, en accord avec l'objectif de développement des transports en commun dans les Hauts, inscrit dans le Plan de convergence et de transformation.

Sur la possibilité d'exploiter deux espaces de carrière (Ravine du Trou à Saint-Leu et Ravine des Lataniers à la Possession), le CESER prend note de la nécessité pour le Conseil régional de couvrir ses besoins en roches massives pour poursuivre le chantier de la Nouvelle Route du Littoral (NRL), projet structurant pour le territoire au regard des enjeux de sécurité. Cependant, afin de s'inscrire dans l'orientation du SAR qui consiste à « *privilégier, pour la gestion des ressources, une vision à long terme de l'approvisionnement et vise à faire de la disponibilité des ressources un critère de faisabilité de l'aménagement* »⁹, le CESER suggère que la possibilité d'exploiter ces deux espaces de carrière ne soit pas faite qu'au seul regard des besoins pour la NRL mais également au vue des futurs projets d'infrastructures pour La Réunion : logements, bâtiments publics, infrastructures, etc. Par ailleurs, il invite à utiliser des « *outils de gouvernance de l'ancrage territorial* »¹⁰, comme des espaces d'intelligence territoriale (EIT), existants ou à créer sur ce sujet, afin de proposer un débat éclairé sur les matériaux disponibles et nécessaires pour un développement de La Réunion répondant aux enjeux territoriaux, environnementaux, économiques et sociétaux.

➤ Au titre des volumes 3 et 4 du SAR :

Concernant la volonté de mise aux normes de sécurité de la piste de l'aéroport de Pierrefonds, le CESER prend note que cette proposition de modification se fait afin de se mettre en conformité avec la réglementation européenne et sans incidence sur la future stratégie de développement de l'aéroport et de sa Zone d'Activité Économique (ZAE).

Sur la proposition de l'extension de la Station de Traitement des Eaux Usées (STEU) de Pierrefonds, le CESER constate que ce projet intervient dans une perspective de croissance

6 Ordonnance n°2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'Aménagement Régional (SAR)

7 Article L.4433-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

8 Livre Bleu Outre-mer, juin 2018

9 SAR, Volume 2, p.47 et Volume 3, p.132

10 Memorandum Ancrage territorial du 8 décembre 2017

démographique dans le sud impliquant la nécessité d'augmenter la capacité épuratoire de la station actuelle. L'amélioration de la qualité de l'eau potable et de l'assainissement faisant partie du Contrat de convergence et de transformation signé le 8 juillet 2019, le SAR se devait de prévoir les conditions de réalisation de ce rattrapage. En effet, selon le PO FEDER 2014-2020, 34 % des volumes d'eau brute étaient distribués à La Réunion avec un procédé de potabilisation insuffisant. Enfin, cette réflexion en termes d'aménagement doit intégrer, dans une perspective d'économie circulaire, le recyclage des eaux usées, nouvel or noir selon les Nations Unis¹¹.

Sur la proposition de développement de l'offre de bassins de baignade, le CESER prend acte comme dans son précédent avis¹² que l'aménagement de nouvelles zones de baignade sécurisées permettra la diversification de l'offre balnéaire, orientation stratégique du Schéma de Développement et d'Aménagement Touristique de La Réunion (SDATR). Cette modification prendra en compte la volonté de « *valoriser les patrimoines naturels et culturels comme des atouts économiques* », inscrite dans le Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) tout en préservant les espaces maritimes naturels au travers de prescriptions à respecter et de mesures d'évitement tels que prévus par le SAR.

2. Remarques générales sur le SAR

Le CESER rappelle sa précédente réflexion¹³ concernant l'articulation des schémas programmatiques dans le SAR qui doivent inclure le SRDEII¹⁴, la PPE¹⁵ et le futur PRPGD¹⁶ afin de repenser le SAR dans un continuum et comme un « *véritable outil du développement économique* »¹⁷, social et environnemental. Dans cette logique, il avait préconisé¹⁸ « *l'urgente nécessité de doter les Outre-mer d'un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), outil majeur de planification stratégique à l'échelon régional, créé par la loi NOTRe, intégrant 11 thématiques de transition énergétique et écologique: prévention des déchets, équilibre et égalité des territoires, implantation d'infrastructures d'intérêt général, désenclavement des territoires ruraux, intermodalité et développement des transports, habitat, gestion économe de l'espace, protection et restauration de la biodiversité, maîtrise et valorisation de l'énergie, changement climatique, qualité de l'air* ». Cette préconisation est en cohérence avec l'ordonnance 2019-1170 relative au régime juridique du SAR qui entrera en vigueur le 1er mars 2020¹⁹ et qui, en termes de périmètre, se rapproche des SRADDET métropolitain. A titre d'exemple, contrairement au régime actuel du SAR, le CESER constate que le prochain « *plan de développement durable* »²⁰, si le Conseil régional le dénomme ainsi, devra intégrer un cadre pour la mise en œuvre des orientations en matière de protection et restauration de la biodiversité. Dès lors, il invite le Conseil régional, lors de sa réflexion sur l'évolution du SAR, à prendre toute la

11 Rapport du CESER « *Mieux connaître et mieux gérer l'eau à La Réunion* » - Assemblée plénière du 1^{er} décembre 2017

12 Avis du CESER sur le projet de modification du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) 2011 - Assemblée plénière du 31 octobre 2018

13 Avis du CESER sur le projet de modification du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) 2011 - Assemblée plénière du 31 octobre 2018

14 Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation

15 Programmation Pluriannuelle de l'Énergie

16 Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets

17 Avis du CESER sur l'exercice du droit régional à l'expérimentation - Assemblée plénière du 16 avril 2016

18 Avis du CESER sur le rapport « *Situation en matière de développement durable de la Région Réunion pour l'exercice 2018* » - Assemblée plénière du 20 juin 2019

19 Ordonnance n°2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du Schéma d'Aménagement Régional

20 Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du Schéma d'Aménagement Régional

mesure des opportunités stratégiques de ce document pour le développement de La Réunion. En effet, en référence à son avis précédent sur le droit à l'expérimentation²¹, le CESER estime qu'au regard des compétences obligatoires dont dispose le Conseil régional en termes d'aménagement durable du territoire et de développement économique, compétences renforcées par la loi NOTRe²², celui-ci doit disposer et animer un outil stratégique agile et dynamique lui permettant d'assumer pleinement son rôle moteur dans ces domaines.

Par ailleurs, le CESER considère que, au regard de sa composition, la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) est l'instance qui doit permettre une réflexion collective sur l'évolution du SAR, en cohérence avec l'ensemble des politiques régionales et sur la base du bilan engagé depuis 2018 par le Conseil régional. La mise en place d'une commission sectorielle au sein de la CTAP permettra de poser un diagnostic partagé et transversal et de débattre des orientations communes pour l'ensemble du territoire sur les enjeux qui relèvent des futurs « plan de développement durable »²³ : principes de l'aménagement de l'espace, politiques de mobilité, orientations en matière de protection et de restauration de la biodiversité etc. De même, le CESER insiste sur la nécessité pour le Conseil régional de veiller à la déclinaison opérationnelle du SAR à travers la mise en œuvre des schémas tels que le SRIT ou le schéma des carrières afin de favoriser une meilleure compréhension des enjeux et acceptabilité sociale et sociétale des stratégies et projets d'aménagement par les corps intermédiaires, et plus largement la société civile dans son ensemble.

Par ailleurs, concernant le processus de révision du SAR, le CESER partage le souhait du Conseil régional de voir assouplir ses procédures d'élaboration, de révision et de modification au travers d'une adoption « par délibération du Conseil régional à l'issue d'un débat au sein de la CTAP »²⁴, au même titre que les SRADDET métropolitain. Il demande cependant qu'il soit obligatoirement saisi en amont. Une procédure assouplie permettrait une révision ou modification du SAR, s'effectuant non pas au fil de l'eau des projets d'aménagement, mais s'inscrivant dans une réelle cohérence territoriale, une agilité et une plus grande hauteur de vue ainsi qu'une vision prospective du développement de La Réunion et d'équilibre entre ses territoires. Dans ce cadre, le CESER s'interroge sur l'opportunité pour la Collectivité de se saisir du débat autour du projet de loi « Décentralisation, Différenciation et Déconcentration » pour faire valoir ses demandes en matière de prise en compte des spécificités du territoire (principe de différenciation) et en faveur d'une procédure pleinement décentralisée.

Le CESER renouvelle²⁵ son souhait de voir s'accélérer la mise en compatibilité des documents communaux avec le SAR afin d'assurer une cohérence à tous les niveaux de la politique d'aménagement du territoire et une mise en œuvre de ces prescriptions d'aménagement. En effet à ce jour, seuls 2 SCOT et 14 PLU sont en compatibilité. 3 EPCI et 10 communes sont encore à accompagner dans cette démarche.

21 Avis du CESER sur l'exercice du droit régional à l'expérimentation (article 72 alinéa 4 de la Constitution) - Assemblée Plénière du 26 avril 2016

22 Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

23 Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du Schéma d'Aménagement Régional

24 Article L.4251-4 du Code Général des Collectivités Territoriales

25 Avis du CESER sur le Budget primitif pour l'exercice 2019 - Assemblée plénière du 28 mars 2019

Concernant les indicateurs, le CESER prend acte de la réponse du Conseil régional suite à sa remarque sur « l'absence d'indicateurs pertinents avec des cibles à atteindre »²⁶. Il souhaite préciser sa préconisation précédente²⁷ en proposant de mettre en perspective les indicateurs et dispositifs de suivi du SAR au regard des objectifs chiffrés des autres documents de planifications (PPE, PRGPD, scénario zéro déchet, etc.). Par exemple, cette mise en perspective permettrait de voir si la tendance évaluée par les indicateurs de suivi du SAR est en cohérence avec des cibles chiffrées du taux de pénétration des énergies renouvelables (55 % à horizon 2023). Dans cette même logique, le CESER suggère que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues au titre de la prise en compte des incidences environnementales liées aux prescriptions du SAR, s'inscrivent dans les actions et objectifs des schémas programmatiques liés aux enjeux de préservation de l'environnement comme la Stratégie Réunionnaise pour la Biodiversité (SRB).

En termes de forme, le CESER apprécie le rajout d'un volume 5 synthétisant l'ensemble du processus de modification répondant à l'objectif de la Collectivité de renforcer la transparence dans sa conduite des politiques publiques.

26 Avis du CESER sur le projet de modification du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) 2011 - Assemblée plénière du 31 octobre 2018

27 Avis du CESER sur le projet de modification du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) 2011 - Assemblée plénière du 31 octobre 2018