



Mission régionale d'autorité environnementale

La Réunion

Rapport d'activités de la Mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion pour l'année 2020



Préambule

L'Autorité environnementale (Ae) est une instance qui donne des avis, rendus publics, sur les dossiers et les évaluations des impacts des projets, plans ou programmes sur l'environnement. Les avis de l'Ae ne sont ni favorables, ni défavorables puisqu'ils ne portent pas sur l'opportunité des dossiers analysés, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la manière dont l'environnement est pris en compte.

Le décret du 28 avril 2016 a institué les Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), rattachées au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du ministère de la Transition écologique (MTE) qui abrite déjà la formation nationale d'Autorité environnementale (Ae). Avec la création d'une MRAe par région, la réforme de 2016 a renforcé l'indépendance des décisions et avis rendus par les différentes autorités environnementales, en les dissociant de l'autorité décisionnaire.

Le décret du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, étend dans le code de l'environnement le champ de compétence des MRAe aux projets, venant ainsi s'ajouter aux plans et programmes tel que la réforme de 2016 l'avait initialement prévu.

Par arrêté ministériel en date du 11 septembre 2020, la MRAe de La Réunion est composée de deux membres permanents et de deux membres associés :

- M. Bernard BUISSON, membre permanent et président de la MRAe ;
- M. Thierry GALIBERT, membre permanent ;
- Mme Sonia RIBES-BEAUDEMOULIN, membre associée ;
- M. Marc TROUSSELLIER, membre associé.

Le décret du 3 juillet 2020 rappelle les modalités de fonctionnement de chaque MRAe qui « bénéficie de l'appui technique d'agents du service régional chargé de l'environnement pour l'exercice des missions (...). Pour cet appui, les agents du service régional chargé de l'environnement sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale d'autorité environnementale (...) ».

C'est ainsi que les quatre agents en charge de l'évaluation environnementale (EE) des projets, plans et programmes au sein du service régional de l'État en charge de l'environnement (DEAL-SCETE-UEE) sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe de La Réunion. Les modalités de fonctionnement ont fait l'objet d'une convention signée le 23 décembre 2020 entre le président de la MRAe et le directeur de la DEAL de La Réunion.

La MRAe s'est également dotée d'un règlement intérieur adopté le 11 septembre 2020 publié au bulletin officiel du ministère : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0031453&reqId=2dcf363b-4451-4b4b-a807-eafbae75c1fd&pos=10>.

Rapport d'activités 2020

1. Les avis de l'Ae

De manière générale, les avis de l'Ae ont pour objectifs :

- d'aider les demandeurs à améliorer la qualité des évaluations environnementales ;
- de faciliter la participation du public à l'élaboration de la décision en l'éclairant sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet, plan ou programme ;
- d'éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation administrative du projet ou d'approbation du plan ou du programme.

Les avis sont rendus par la MRAe de La Réunion lors des réunions collégiales de l'ensemble des membres qui se tiennent tous les mois, soit par visioconférence, soit en présentiel dans les locaux de la DEAL.

À l'issue des réunions collégiales, tous les avis sont mis en ligne sur :

- le site internet des MRAe : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

- le site d'information documentaire du ministère de la Transition écologique : <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr>

■ Avis de l'Ae pour les plans et programmes

Pour ce qui concerne les plans et programmes, les avis de la MRAe de La Réunion sont rendus dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet de plan ou programme arrêté par la collectivité et de son rapport d'évaluation environnementale par l'unité évaluation environnementale (SCETE-UEE) de la DEAL qui assure le secrétariat de la MRAe de La Réunion.

En 2020, 7 avis ont été rendus par la MRAe de La Réunion (par comparaison, 8 avis avaient été établis en 2019).

2020	Plan-programme relevant du code de l'urbanisme	Plan-programme relevant du code de l'environnement
Procédure d'évolution de PLU	4	-
Plan de déplacements urbains (PDU)	-	2
Plan climat air énergie (PCAET)	-	1
TOTAL	7	

Les recommandations de la MRAe de La Réunion concernant les documents d'urbanisme ont principalement porté sur :

- une méthode pour l'évaluation environnementale du PLU à améliorer de manière substantielle, certains dossiers n'ayant pas su caractériser des enjeux importants spécifiques au territoire concerné ;
- un diagnostic territorial à compléter pour apprécier la consommation des espaces urbains, agricoles et naturels au cours des dix années écoulées ;
- une compatibilité avec les documents de planification de rang supérieur à mieux démontrer ;
- une justification des choix opérés à consolider à partir d'une analyse de solutions de substitution raisonnable comme le prévoit le code de l'environnement en son article R.122-20 ;
- la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » (ERC) à appliquer de façon adaptée et pertinente ;
- un dispositif d'indicateurs de suivi du document d'urbanisme à proposer en adéquation avec les enjeux spécifiques du territoire concerné.

Pour ce qui concerne les plans de déplacements urbains relevant du code de l'environnement, la MRAe a notamment fait part des recommandations suivantes :

- présenter un bilan des observations formulées lors de la concertation préalable ;
- expliciter la traduction du bilan de la concertation préalable dans le projet de plan ou programme afin d'assurer la transparence et la continuité dans l'information du public ;
- procéder à une analyse plus approfondie de la compatibilité et l'articulation avec les autres plans et programmes, conformément à l'article R.122-20 II.1° du code de l'environnement ;
- enrichir l'évaluation environnementale avec des grilles d'analyse multicritères et des documents graphiques facilitant la visualisation, la hiérarchisation et la compréhension des enjeux environnementaux et de santé humaine sur le territoire ;
- mieux justifier sur le plan environnemental les principaux choix opérés en se référant notamment, sur le bilan du plan ou programme précédent, et en tenant compte des enjeux environnementaux spécifiques du territoire ;
- mettre en perspective les enjeux, les actions et les mesures ERC afin d'apprécier plus clairement le bénéfice de la démarche d'évaluation environnementale.

■ **Avis de l'Ae pour les projets**

Pour les projets, les avis doivent être rendus dans un délai de deux mois à compter de la réception du rapport d'étude d'impact recevable, complet et définitif par l'unité évaluation environnementale (SCETE-UEE) de la DEAL. Ce rapport doit être identique à celui qui sera transmis au dossier d'enquête publique pour la consultation du public pour garantir une sécurité juridique de l'autorisation administrative qui sera le cas échéant délivrée en fin de processus réglementaire.

En 2020, 13 avis ont été rendus par la MRAe de La Réunion (par comparaison, 9 avis avaient été établis en 2019). Ceux-ci ont porté sur des projets complexes et à forts enjeux, notamment sur la thématique des déchets, de l'énergie et de l'aménagement du littoral.

2020	Nombre d'avis
Autorisation environnementale ICPE – IOTA	6
Déclaration d'utilité publique (DUP)	1
Déclaration de projet environnement	1
Permis de construire ou d'aménager	3
ZAC	1
Cadrage environnemental de projet	1
TOTAL	13

La MRAe de La Réunion constate que la qualité de l'évaluation environnementale des projets s'est globalement améliorée par rapport à l'année précédente. Les enjeux identifiés dans ces évaluations environnementales, l'effort particulier porté aux diagnostics écologiques, le travail d'analyse croisée entre les enjeux identifiés, une évaluation des incidences du projet et la mise en œuvre de la séquence ERC, ont conduit les maîtres d'ouvrage à mieux prendre en compte l'environnement et la santé publique dans leur projet.

Toutefois, la MRAe de La Réunion a rappelé plusieurs points de vigilance à travers les recommandations suivantes :

- l'absence de traduction dans les rapports d'étude d'impact, du bilan de la concertation préalable lorsque celle-ci a été réalisée, soit volontairement par le porteur de projet, soit pour répondre aux dispositions réglementaires ;
- la notion de projet nécessitant une approche plus globale des enjeux et de l'évaluation des incidences sur l'environnement et la santé humaine à l'échelle de l'ensemble des composantes du projet concerné ;
- la réalisation d'un récapitulatif des mesures ERC et du dispositif de suivi envisagé.

2. Les décisions après examen au cas par cas

Selon leurs caractéristiques, certains plans et programmes doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour d'autres, un examen préalable au cas par cas est requis pour évaluer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Dans son domaine de compétence (plans et programmes locaux), cet examen est réalisé par la MRAe de La Réunion qui doit prendre la décision correspondante dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande par l'unité évaluation environnementale (SCETE-UEE) de la DEAL.

Les décisions prises dans ce cadre sont rendues par délégation donnée au président de la MRAe de La Réunion.

En 2020, 7 décisions ont été prises (par comparaison, 9 décisions avaient été prises en 2019).

2020	Nombre de décisions	Nombre de soumission à EE	Taux de soumission à EE
Modification de PLU	5	0	0%
Mise en compatibilité de PLU	2	2	100%
TOTAL	7	2	29%

La majorité des demandes a porté sur des modifications du PLU n'ayant pas de conséquence sur le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU, ni d'incidence prévisible sur l'environnement et la santé humaine.

Les demandes de mise en compatibilité de PLU sont quant à elles associées à des projets d'envergure pour lesquelles la MRAe a estimé que les incidences sur l'environnement et la santé humaine comme notamment les incidences sur le milieu naturel induites par le déclassement d'espaces boisés classés (EBC), méritaient une analyse approfondie afin de proposer des mesures en faveur de la préservation des fonctionnalités écologiques et des espèces vivantes souvent soumises à une forte pression anthropique.

Il est à noter que les lacunes relevées par la MRAe dans les évaluations environnementales établies à l'occasion de l'élaboration ou la révision des PLU, et n'ayant pas fait l'objet d'une prise en compte par la collectivité avant l'approbation de son document d'urbanisme, ont également conduit la MRAe à rappeler les enjeux et les attentes à travers une soumission à évaluation environnementale des procédures de mise en compatibilité de PLU.

3. Pistes d'amélioration préconisées par la MRAe

■ Pour les rapports d'évaluation environnementale relatifs aux plans et programmes

La MRAe rappelle que la démarche d'évaluation environnementale doit être conduite conjointement aux réflexions menées lors de l'élaboration ou de la révision du plan ou programme concerné. Or il est encore constaté que certaines évaluations environnementales sont conduites postérieurement, ce qui dénature l'intérêt de la démarche d'évaluation environnementale et ne permet pas au pétitionnaire de justifier que son projet de plan ou programme correspond au scénario le plus favorable au regard, en particulier, des enjeux environnementaux et de santé publique.

Par ailleurs, le contenu des évaluations environnementales reste très perfectible et doit amener les porteurs de projet à se référer aux guides méthodologiques proposés par le Commissariat Général du Développement Durable (CGDD) pour établir les cahiers des charges et désigner des bureaux d'études environnementales en capacité de répondre de manière pertinente aux réflexions stratégiques sur la définition du projet de territoire porté par la collectivité et aboutir à un document de planification en faveur d'un développement durable et responsable du territoire concerné. Ces guides sont accessibles sur le site du ministère de la Transition écologique par le lien suivant : <https://www.ecologie.gouv.fr/levaluation-environnementale#e4>

Enfin, la MRAe recommande vivement la présentation d'un bilan du plan ou du programme en vigueur, afin de présenter le niveau d'avancement de l'atteinte des objectifs initiaux et des implications sur l'état de l'environnement, afin d'alimenter les réflexions et d'asseoir la justification des choix qui seront opérés dans le cadre de la révision du plan ou du programme.

Dans le cas des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ayant pour finalité la transition énergétique et écologique à partir d'un plan d'actions opérationnelles, la MRAe recommande aux intercommunalités en charge de ces plans, de fédérer tous les acteurs publics et privés concernés, et de justifier concrètement l'effectivité de la contribution affichée et attendue du plan aux objectifs nationaux et régionaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de diminution de la consommation d'énergie finale.

Pour ce qui concerne les documents d'urbanisme, la MRAe regrette que les projets qui lui sont présentés ne soient pas assez ambitieux pour lutter contre l'étalement urbain et la consommation des espaces, alors que les densités des zones urbaines restent globalement assez faibles et que le bilan du document d'urbanisme en vigueur fait quasi systématiquement apparaître des surfaces importantes de zones à urbaniser non utilisées. La MRAe demande que les projets privilégient les potentialités offertes par le document d'urbanisme en vigueur avant toute nouvelle ouverture à l'urbanisation.

En outre, il convient de relever le manque d'ambition des plans de déplacements urbains pour valoriser les transports collectifs, transports doux et lutter de manière forte contre l'augmentation des transports individuels. Cette prédominance des transports individuels impacte d'ores et déjà la qualité de vie des Réunionnais et le sera encore plus dans un temps très court.

La MRAe demande également que la problématique des eaux pluviales soit mieux appréhendée à l'échelle du territoire. Si certaines collectivités de La Réunion disposent d'un schéma directeur d'eaux pluviales, l'enjeu n'est traduit dans les projets de PLU qu'au travers des risques naturels pour les zones habitées. Or les conséquences des défrichements associés au déclassement de zones naturelles ou l'artificialisation induite par le déclassement des zones agricoles par exemple, ne sont pas suffisamment bien appréhendés, aussi bien au niveau du maintien de la richesse des sols et de la productivité des terres agricoles, que de la qualité des ressources en eau, de la préservation des milieux naturels marins et de la biodiversité associée particulièrement sensible aux intrusions d'eaux douces et de polluants.

De manière plus générale, la MRAe regrette que les projets de documents d'urbanisme ne s'inscrivent pas assez dans une politique de développement durable des territoires fondée sur la protection de l'environnement, la préservation des ressources et des actions en faveur du climat, qui constituent pourtant des facteurs d'attractivité territoriale et de la qualité de vie durable des populations concernées. À titre d'illustration, de nombreux projets présentés à la MRAe font apparaître des déclassements importants d'espaces naturels sans justification. Ces dispositions peuvent être préjudiciables à la survie des espèces et à la protection des milieux naturels les plus sensibles. La MRAe attend de la part des projets de document d'urbanisme qui lui sont présentés, des mesures fortes de préservation des espaces naturels avec un règlement suffisamment encadrant pour tenir compte des enjeux et de la sensibilité des milieux.

■ **Pour les rapports d'étude d'impacts relatifs aux projets**

La MRAe a constaté que la présentation de la mise en œuvre de la séquence ERC reste perfectible dans nombre de dossiers qui lui sont soumis.

Pour ce faire, l'analyse des enjeux d'un projet doit se faire à une échelle plus large que le périmètre strict du projet lui-même. Cela permet d'apprécier les incidences d'un projet sur la fonctionnalité des continuités écologiques par exemple, mais également les impacts sur la biodiversité et les ressources en eau terrestre et marine situées en aval du projet, ou bien encore la problématique des déplacements pour ne citer que ces thématiques.

Cette analyse à une échelle plus large permet d'ajuster le projet en déployant la séquence éviter-réduire-compenser (dite séquence ERC) dans de meilleures conditions, sachant que les mesures d'évitement sont à privilégier.

Le développement de la réflexion sur l'évitement et l'absence de solution alternative méritent d'être correctement exposés et mis en valeur, notamment via la prise en compte d'une aire d'étude adaptée autorisant des marges de manœuvre dans la conception et la réalisation du projet.

L'appréciation des impacts résiduels et leur quantification est un préalable indispensable à la décision d'engager, ou pas, des mesures compensatoires. Aussi doit-elle impérativement figurer dans le dossier. Une présentation synthétique sous forme de tableau explicitant la séquence logique de passage de l'impact brut à l'impact résiduel est attendue.

La MRAe constate régulièrement une confusion entre les divers types de mesures. Il est donc souhaitable de se référer à la typologie du guide d'aide à la définition des mesures ERC publié en 2018 par le CGDD et accessible en utilisant le lien suivant :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20d%E2%80%99aide%20%C3%A0%20la%20d%C3%A9finition%20des%20mesures%20ERC.pdf>.

La MRAe rappelle que les mesures de compensation ne doivent intervenir qu'en dernier recours et qu'un engagement fort du porteur de projet est dans ce cas attendu, tant dans leur mise en œuvre que dans le suivi de leur efficacité avec obligation de résultat.

Les rapports d'étude d'impact gagneraient en lisibilité en privilégiant des analyses cartographiques présentant les enjeux, les impacts bruts du projet (en phase travaux comme en phase exploitation), les mesures d'évitement et de réduction proposées, et au final les incidences résiduelles du projet (en phase travaux comme en phase exploitation) sur les milieux naturel, physique et humain.

Compte tenu de l'érosion progressive de la biodiversité, la MRAe engage les aménageurs à porter un effort particulier à la lutte contre la prolifération des espèces invasives dans le cadre des projets. À cet égard, il est vivement recommandé de se référer à la liste issue de la Démarche Aménagement Urbain et Plantes Indigènes (DAUPI) qui vise à favoriser l'utilisation d'espèces indigènes dans les projets d'aménagements des espaces urbains et périurbains pour participer, notamment, à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

La MRAe constate que l'évaluation de l'impact des projets sur le changement climatique est trop superficielle, voire inexistante, malgré les enjeux prégnants du territoire de La Réunion. Une analyse des effets des aménagements vis-à-vis de l'ensoleillement et de la circulation de l'air notamment pourrait être présentée pour justifier les aménagements paysagers envisagés, les dispositions prises pour le confort thermique des bâtiments et les mesures en faveur de la maîtrise de l'énergie.

La MRAe regrette vivement l'absence d'actualisation des dossiers d'études d'impact établis à l'occasion des demandes de régularisation d'installations ou lors de la reprise de procédures réglementaires interrompues pour diverses raisons. Il est souvent constaté qu'un document est

simplement annexé au dossier initial de l'étude d'impact sans s'interroger sur l'évolution éventuelle des documents de planification pour lesquels la compatibilité du projet doit être de nouveau vérifiée, ni présenter les possibles modifications de l'état initial de l'environnement qui pourraient conduire à repreciser les enjeux comme les incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine.

Par souci de clarté et de transparence pour la bonne information du public, la MRAe demande que les études d'impact fassent l'objet d'un dossier complet actualisé en veillant à souligner explicitement les évolutions du projet initial et les amendements apportés dans le rapport de l'étude d'impact actualisée, ainsi que les conséquences finalement prévisibles en termes d'évolution des incidences résiduelles du projet sur l'environnement et la santé humaine.

■ **Pour les demandes d'examen après analyse au cas par cas**

La MRAe a régulièrement relevé que les dossiers transmis à l'appui des demandes d'examen au cas par cas, ne sont pas conformes aux dispositions de l'article R.122-18 du code de l'environnement qui énumère pourtant la liste des pièces à fournir.

Par ailleurs, le contenu des dossiers remis à la MRAe reste perfectible et pourrait utilement être consolidé notamment par :

- une analyse plus détaillée de la compatibilité du projet de modification du PLU aux documents de planification de niveau supérieur (SCoT, PLH, PDU, SDAGE, SAGE, Schéma des Carrières, PCAET ou PCET, etc.) ;
- une analyse à une échelle territoriale élargie de l'ensemble des enjeux et des impacts prévisibles liés à un projet qui nécessite une mise en compatibilité du PLU, dans l'objectif d'encadrer la bonne intégration environnementale, paysagère et visuelle du projet envisagé, et de proposer des mesures adaptées aux sensibilités environnementales et de santé humaine identifiées ;
- une approche de la fonctionnalité, vis-à-vis des autres quartiers, de la zone concernée par le projet de modification du PLU ;
- la justification de la capacité des infrastructures pour répondre aux besoins d'alimentation en eau potable ;
- une analyse de la gestion des eaux pluviales à l'échelle du bassin versant et des incidences de l'imperméabilisation supplémentaire des surfaces induite par le projet de modification du PLU,
- la prise en compte de la situation du trafic routier existant afin d'évaluer les impacts des raccordements viaires des nouvelles zones à urbaniser envisagées dans le cadre du projet de modification du PLU ;
- le maintien voire le rétablissement des fonctionnalités écologiques à travers l'instauration d'une trame verte et bleue adaptée aux enjeux (faune, flore, habitats).

Afin d'aider les porteurs de projet dans l'appréhension des enjeux et des incidences liés au projet de modification du PLU, il est rappelé qu'un formulaire est en ligne sur le site de la DEAL de La Réunion : <http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/3-examen-au-cas-par-cas-a350.html>

.