

Avis de la Chambre d'Agriculture sur le projet de révision générale du Plan Local d'urbanisme de Bras-Panon

Le projet de Plan Local d'Urbanisme de Bras-Panon, arrêté le 27 mars 2019 par le Conseil Municipal, projette l'aménagement de la commune à l'horizon 2028 avec une population de plus de 17 000 habitants contre environ 12 887 habitants en 2014.

A Bras-Panon comme à l'échelle de l'île, le développement des activités agricoles, la préservation et l'aménagement des espaces qui leur sont dédiées constituent un enjeu fort du projet de territoire, du projet de société dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales. La Réunion est à une période charnière et le défi pour la collectivité réside dans la conception d'un projet de développement équilibré qui permettra de loger ses habitants, de leur fournir un emploi, de préserver le cadre de vie.

L'agriculture, par ses fonctions multiples tient un rôle crucial car les espaces cultivés participent à :

- l'équilibre de la complexe répartition des usages fonciers du territoire qui repose notamment sur le maintien d'une capacité de production agricole,
- la vie socio-économique de l'île, grâce au poids considérable de la filière agricole qui représente 40 000 emplois directs et indirects, 13% de la population active, 25% des emplois marchands,
- l'identité paysagère et la fonction touristique, à la trame verte et au maintien d'espaces de respiration inter-urbains,
- la gestion équilibrée de l'aménagement du territoire en jouant un rôle structurant et de limitation de l'étalement urbain, phénomène marquant de la géographie de Saint-Benoît,
- la lutte contre les phénomènes d'érosion et d'inondation grâce à leurs fonctions environnementales.

L'agriculture de Bras-Panon dans la microrégion Est

	Canne à Sucre	Maraîchage	Fruits	Prairies	Autres	SAU totale
Bras-Panon	899	11	50	-	193	1 153
CIREST	7 858	343	927	856	548	10 532
La Réunion	24 316	1 983	2 782	11 867	1 859	42 807

Répartition de la SAU/territoire/production (Source : DAAF RGA 2010)

	Canne à Sucre	Maraîchage	Fruits	Elevages	Total
Bras-Panon	139	18	38	56	195
CIREST	904	473	590	814	2 170
La Réunion	3 467	2 706	1 597	2 152	7 623

Répartition des exploitations/territoire/production (Source : DAAF RGA 2010)

Les tableaux ci-dessus montrent le poids de la production agricole de Bras-Panon à l'échelle de la microrégion Est aussi bien qu'à l'échelle départementale. Par ailleurs, Bras-Panon abrite l'une des meilleures terres agricoles de l'île, caractérisée par de faibles pentes et favorisées par un climat chaud et humide.

La compatibilité entre le Plan Local d'Urbanisme de Bras Panon et les schémas directeurs de rang supérieur

Article L122-1-15 du Code de l'Urbanisme : « [...], les plans locaux d'urbanisme, [...] sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. »

Le SCOT de la CIREST aujourd'hui en vigueur est celui adopté en 2004. La procédure de révision du SCOT prescrite en 2010 est en cours : le projet de SCOT a été arrêté par le Conseil Communautaire de la CIREST le 18 février 2016. Son approbation n'a toujours pas été votée.

Dans ce contexte, le PLU de Bras-Panon s'inscrit dans le cadre de la compatibilité du SAR. On note que l'absence d'un SCOT partagé, ne permet pas d'appréhender le projet urbain de la commune de Bras-Panon dans la stratégie territoriale de la microrégion Est : scénario démographique retenu par la commune, besoins et objectifs de construction de logements, localisation et dimensionnement des zones d'activités économiques, déplacements, calcul des possibilités d'extension dans les TRH...

Possibilités d'extension définies par le SAR pour la commune de Bras Panon

	Niveau d'armature	Quotas d'extensions résidentielles	Quotas d'extensions économiques	Densité minimale
Bras Panon	Ville relais	20 ha	20 ha	30 lgts/ha
Rivière du Mât les Hauts	Bourg de proximité	10 ha		20 lgts/ha
TRH (3%)		1,1 ha		10 lgts/ha

Le Rapport de Présentation

Article L151-4 du Code de l'Urbanisme : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. »

L'aspect agricole

Le Rapport de présentation rappelle, à plusieurs endroits de son document, le rôle prépondérant de l'activité agricole sur le territoire de Bras Panon, autant dans son aspect historique, social, économique que paysagère. Le secteur agricole représente un poids économique important non délocalisable aussi bien à l'échelle de la commune, qu'à celle du département, qui doit bénéficier d'un contexte réglementaire lui permettant de faire face aux attentes, en nombre et en qualité, d'une population toujours plus rigoureuses.

Du point de vue territorial, on constate que les grandes plaines agricoles sont plutôt préservées du mitage et conservent ainsi leur potentiel aussi bien agronomique qu'économique. Néanmoins, on observe le développement du bâti dans les zones rurales des hauts de la commune qu'il faut contenir, notamment dans la zone de Rivière du Mât les Hauts.

L'aspect urbain

Le diagnostic territorial fait état d'une population panonaise de **12 887 habitants en 2014**. Il montre aussi une évolution démographique dynamique, au-dessus de la moyenne de celle de la micro région Est. Le projet de PLU se fonde sur une population de **17 000 habitants en 2028** avec un taux annuel de 2% et prévoit un besoin de **237 logements par an**, selon le Rapport de présentation, **200 logements par an** selon le PADD. Ces deux données doivent être mises en cohérence.

Sur ces 2 000 logements, 1 000 seront produits en densification du tissu urbain actuel et l'aménagement des **9,6 ha identifiés comme dents creuses**. Les 1 000 autres logements sont donc prévus en extension de l'espace urbain. On note une forte diminution de la consommation de l'espace entre le Projet de Plu arrêté en juin 2018 et ce projet de PLU, passant de la définition de **123ha de zones AU dont 34,3ha en extensions nouvelles à 102,7ha dont 23,8ha d'extensions nouvelles**.

Néanmoins, même si on salue cette économie, on est en droit de se poser la question, à la lecture des pages 47 à 49 du Tome 1 du Rapport de présentation et des pages 20 à 27 du Tome 2 du Rapport de présentation, du bienfondé du recours à de nouvelles extensions. En effet, sur l'exercice du PLU en vigueur, seuls **36 des 119ha des zones à urbaniser ont été mobilisés**. Les différentes explications apportées par le document du projet de PLU donnent à penser que les 78,5 ha de zones AU, héritées du PLU en vigueur, permettraient de répondre aux besoins du projet urbain de la commune, sans recourir à de nouvelles extensions. D'autant que ces extensions viennent grever des espaces agricoles cultivées et productives, à fort potentiel aussi bien dans leurs structures que leurs qualités agronomiques. La constitution de réserves foncières peut constituer une menace pour leur pérennité agricole, surtout si elles concernent des espaces exploités par des fermiers, qui ne disposent pas de la maîtrise foncière essentielle à la pérennité de leur exploitation.

Nous demandons donc à ce que les extensions urbaines soient strictement dimensionnées aux besoins du projet urbain de Bras Panon, soit par un complément d'informations et d'argumentaires permettant de justifier le recours à ces extensions nouvelles, soit par l'abandon ou la réduction de la consommation nouvelle d'espaces.

L'analyse de la consommation des espaces naturels et agricoles présentée en page 50 à 51 fait le constat d'une consommation de **36,8 ha entre 2008 et 2017**, avec la construction d'environ **210 constructions par an** sur cette période. En revanche, le calcul de densité, présenté en page 50 du Tome 1 du Rapport de Présentation, semble alambiqué puisqu'il est fait mention d'une densité de 14 « constructions » par hectare, alors que les densités prescrites au SAR se définissent en « logements » par hectare. L'utilisation de l'équivalent logement aurait permis d'appréhender plus concrètement le concours des logements groupés et collectifs à l'effort de densification de la commune sur cette décennie et à la préservation des espaces agricoles et naturels.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable

Article L151-5 du Code de l'Urbanisme : « Le projet d'aménagement et de développement durables définit : 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles ».

Le PADD du projet de PLU de Bras Panon s'appuie sur l'ambition de renforcer l'attractivité de son territoire tout en préservant/valorisant ses richesses patrimoniales, naturelles et agricoles. Pour ce faire, le PADD s'articule autour de 7 thématiques :

- Bras Panon, territoire nature et ville jardin
- Bras Panon, ville agricole
- Bras Panon, ville attractive
- Bras Panon, ville dynamique
- Bras Panon, ville accessible
- Bras Panon, ville accueillante
- Bras Panon, ville en devenir

La mise en œuvre du PADD repose sur un scénario démographique d'une augmentation annuelle de **2%**, pour atteindre une population de **17 000 habitants à l'horizon 2028**. Pour répondre aux besoins de cette nouvelle population, la commune projette la construction de **2 000 logements** sur la période de son PLU, soit une moyenne d'environ **200 logements par an**.

Les objectifs de modération de la consommation des espaces, sont évalués à **18,8 ha** et sont en dessous des prescriptions du SAR (**31 ha**). Ce chapitre est succinct, notamment sur les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs, autre que l'application des densités du SAR.

Evolution des zonages

Croisement des surfaces POS-PLU (en hectares)

		Projet de PLU 2019				Total PLU
		A	N	AU	U	
PLU en vigueur	A	1 123	274	26	2	1 425
	N	254	6 609	-	-	6 863
	AU	6	2	75	36	119
	U	-	1	-	281	282
Total PLU 2018		1 383	6 886	101	319	8 689

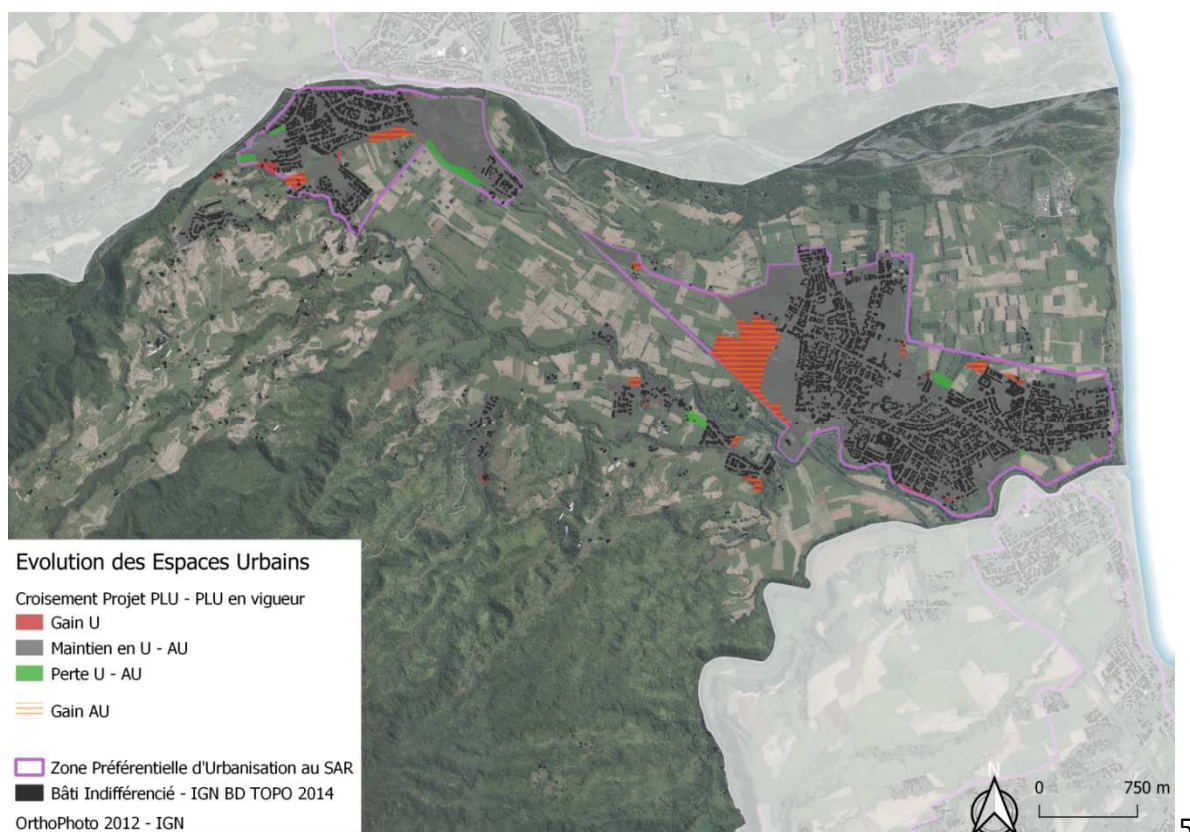
Sources : Couches POS-PLU AGORAH, Couches projet de PLU 2019 de Bras Panon

Evolution des surfaces des zones du PLU

PLU en vigueur		Evolution	Projet PLU	
Zonage	Surface (ha)		Zonage	Surface (ha)
U	282	+ 47	U	319
AU	119	- 18	AU	101
A	1 425	- 42	A	1 383
N	6 863	+ 23	N	6 886

Les zones urbaines

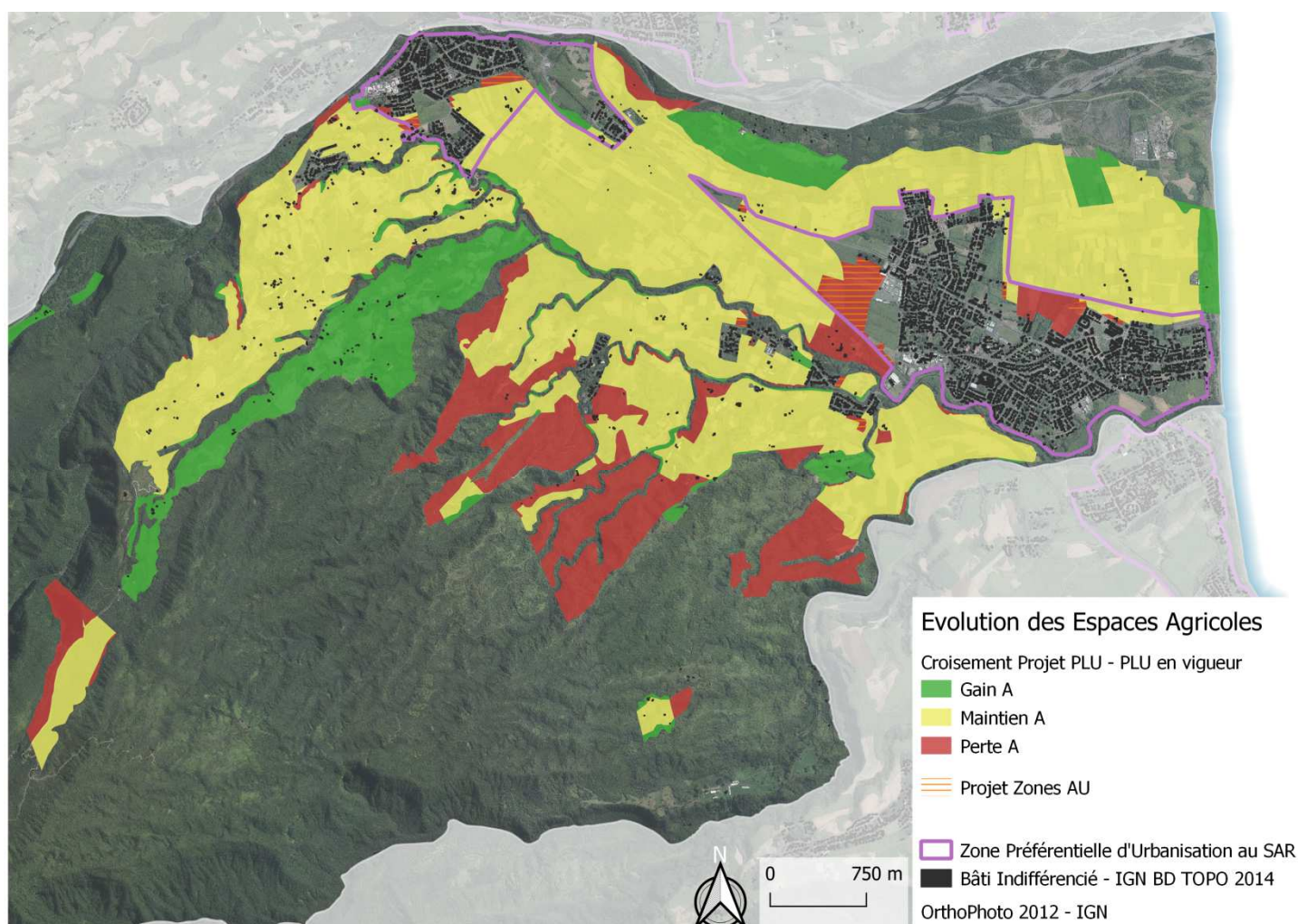
Comme indiqué sur la carte ci-dessous, les extensions se situent en continuité des espaces urbains de référence, au sein des Zones préférentielles d'urbanisation prescrites au SAR.



Les zones agricoles

Le tableau et la carte ci-dessous présentent l'évolution des zones agricoles réglementaires entre le PLU et le projet de PLU :

		Projet de PLU 2019				Total PLU
		A	N	AU	U	
PLU en vigueur	A	1 123	274	26	2	1 425
	N	254	6 609	-	-	6 863
	AU	6	2	75	36	119
	U	-	1	-	281	282
Total PLU 2018		1 383	6 886	101	319	8 689



Les extensions des zones A s'élèvent à **260 ha** d'après le croisement des couches SIG en notre possession. La quasi-totalité de ces extensions constitue la régularisation de surfaces déjà exploitées, notamment en canne à sucre, et classées en N dans le PLU en vigueur. Cette régularisation du document d'urbanisme constitue une garantie à long terme pour les exploitants agricoles du maintien de la vocation et du potentiel agricole de ces espaces.

La collectivité prévoit la création d'un parc urbain, en déclassant en N, **13ha d'espaces agricoles** à fort potentiel agricole et cultivés en canne à sucre, à proximité du centre-ville (en vert sur la carte ci-dessous). Ce parc aurait pour vocation de « créer un espace tampon entre la ville et les espaces cultivés, tout en offrant un cadre vert, récréatif ». Comme indiqué en page 38 du Tome 2 du Rapport de présentation, ce projet date de 2002 et permettrait aussi la mise en œuvre d'un système de protection contre les crues.



Nous demandons à ce que la vocation agricole de cet espace à fort potentiel soit préservée au sein du PLU. D'ailleurs, le maintien de la vocation agricole n'entre pas en contradiction avec la mise en œuvre de dispositifs de lutte contre les crues.

La définition du zonage et du règlement de la zone Acu au projet de PLU, respecte le périmètre de la coupure d'urbanisation inscrite au SAR et la prescription n°3 du SAR relative aux coupures d'urbanisation, visant à interdire toute nouvelle construction au sein de ces espaces.

Une identification nécessaire des bâtiments d'élevage

Le projet de PLU de Bras Panon affiche clairement sur ses plans, la localisation des bâtiments d'élevage et les périmètres de réciprocité autour. Néanmoins, l'analyse cartographique montre quelques erreurs de précision sur le pointage des bâtiments.

Nous demandons à ce que des ajustements soient appliqués pour que les points cartographiques correspondent au plus près à la localisation des bâtiments.

Les STECAL en zone A

Au milieu des espaces agricoles du projet de PLU, 3 STECAL, au sens de l'article L.151-13, ont été définis, ont été délimités sous le zonage Nt :

- Nt1, en faveur de l'accueil touristique du Domaine de l'Union 12ha
- Nt2, en faveur de l'accueil touristique à la Maison Casimir 1ha
- Nt1, en faveur de l'accueil touristique à Bellevue les Hauts 5,8ha

Nous rappelons que la définition de chacune des STECAL devra être justifiée par la commune devant la CDPENAF, notamment sur son caractère exceptionnel aussi bien en nombre qu'en surface consommée.

Le règlement de la zone A

Le projet de règlement de la zone A rejoint les préconisations de la Chambre d'Agriculture de façon globale :

- Le nombre de zonage est limité: une zone A générale et un sous zonage spécifique, Acu pour les coupures d'urbanisation identifiées au SAR. Le règlement d'urbanisme des zones A est ainsi plus lisible et compréhensible pour les habitants de Bras Panon.
- L'ensemble des prescriptions de la zone A est strictement lié à une vocation agricole de l'occupation et l'utilisation du sol

Néanmoins, il semble qu'un sous zonage concernant les espaces de carrière, identifiés au Schéma Départemental des Carrières, doit être créé afin de permettre les aménagements nécessaires à l'extraction des matériaux et de rappeler l'obligation de réhabilitation de la vocation agricole de ces espaces par les concessionnaires, au terme de l'exploitation de la carrière.

Avis de la Chambre d'Agriculture

Considérant les évolutions positives entre le projet de révision de PLU arrêté en juin 2018 et ce projet de PLU, la Chambre d'Agriculture émet un avis favorable, sous réserve de la prise en compte des remarques ci-dessus, notamment quant à la justification du recours à de nouvelles extensions urbaines.