

REFLEXIONS SUR LE FINANCEMENT DE L'AMENAGEMENT À LA RÉUNION

1^{ère} PARTIE

DECEMBRE 2014



URBANISME VILLE DÉCHETS RÉSERVATION TRANSPORTS GESTION RISQUES NATURELS RELIÉ

(Sommaire)

| | |
|---|-----------|
| PREAMBULE | 01 |
| Note d'intention | 01 |
| La Réunion, un territoire contraint partagé | 01 |
| Pour demain, quels financements ?..... | 01 |
| LE FONCIER POTENTIEL A AMENAGER | 02 |
| Espaces libres et constructibles | 03 |
| Espaces règlementairement constructibles..... | 04 |
| Espaces contraints..... | 05 |
| PROSPECTIVE D'AMENAGEMENT A LA REUNION | 06 |
| Quels sont les moyens et outils disponibles ? | 07 |
| a. Pour fédérer l'aménagement | 07 |
| FOCUS: LE DISPOSITIF FRAFU | 08 |
| b. Pour définir les perspectives | 10 |
| c. Pour traduire les perspectives | 10 |
| Quels sont les capacités des opérateurs à aménager ? | 11 |
| Quels enjeux pour l'avenir ? | 12 |
| a. Comment aménager dans l'existant ? | 12 |
| b. Comment mailler le territoire par un projet d'aménagement ? | 12 |
| c. Comment faire face aux contraintes géographiques et naturelles ? | 13 |
| d. Comment gérer la ville de demain ?..... | 13 |

(Préambule)

Note d'intention

La préparation du futur Contrat de Plan Europe-Etat-Région concernant les modalités de l'aménagement public, engage les opérateurs à poser les bases d'une réflexion prospective sur leurs actions à La Réunion. Les questionnements portent tous sur l'articulation possible entre une urbanisation de qualité, reprenant les principes du développement durable, soutenue financièrement par les puissances publiques. Ainsi, la SEMADER, en tant que chef de file, a souhaité faire un état des lieux de la situation ainsi que des propositions concrètes à destination des acteurs décisionnels.

La réflexion proposée s'appuie sur des savoir-faire, des connaissances en amont et des capacités à produire d'un point de vue opérationnel. Ainsi, la production de ce document a permis la création de fiches actions permettant d'aborder, grâce à différentes thématiques, des typologies d'espaces que les opérateurs sont amenés à aménager et de proposer une vision des difficultés inhérentes à La Réunion.

La Réunion, un territoire contraint partagé

Sur un espace urbanisé de plus de 28 000 ha, les espaces non-consommés sur lesquels ont été déduits les zones construites ou à risques représentent un potentiel d'aménagement d'environ 9 500 ha. Le manque de réserves foncières impacte la capacité des aménageurs à développer le territoire réunionnais et les questionne quant à l'accompagnement des politiques publiques. De plus, le territoire réunionnais est contraint par de multiples caractéristiques géographiques et climatiques ayant un impact direct sur son développement territorial, mais doit continuer le développement de ces opérations d'aménagement pourtant complexes.

En effet, le relief accidenté et la diversité des aléas naturels (les cyclones et vents forts, les mouvements de terrain, les inondations, les éruptions volcaniques, les feux de forêt, les séismes et tsunamis), orientent le développement urbain de La Réunion.

La croissance démographique fulgurante accentue pourtant la nécessaire création d'opérations d'aménagement alors que le foncier urbanisable se raréfie. Le territoire est donc contraint géographiquement du fait d'une volonté de préservation des terres naturelles et agricoles, empêchant un étalement urbain non raisonné et impliquant une urbanisation progressive des bourgs excentrés dans les hauts. L'accessibilité plus complexe à ce foncier encore disponible, l'absence de réseaux et d'infrastructures entraînent des surcoûts non négligeables. Pourtant, il s'agit de poursuivre cette réflexion globale autour des équipements, des transports et des mobilités, des réseaux mais aussi de la gestion de l'eau et des déchets, et de créer de véritables projets urbains intégrés au territoire réunionnais, le structurant, et prenant en compte ses forces et contraintes.

Pour demain, quels financements ?

La reconduction des dispositifs de financement des opérations d'aménagement reste incertaine à La Réunion. Un abandon, même partiel, du financement public sur les projets d'aménagement créerait un véritable « trou d'air » dans la programmation 2014, entraînant de ce fait une baisse des opérations d'aménagement dès 2015 et donc une baisse des livraisons dès 2016. Pourtant, et alors que plus de 5% du parc de logements est aujourd'hui insalubre, que plus de 40% de la population réunionnaise vit sous le seuil de pauvreté, soit trois fois plus qu'en métropole, avec un enfant Réunionnais sur deux concerné, la production de logements et d'opérations d'aménagement doit être maintenue à un rythme soutenu.

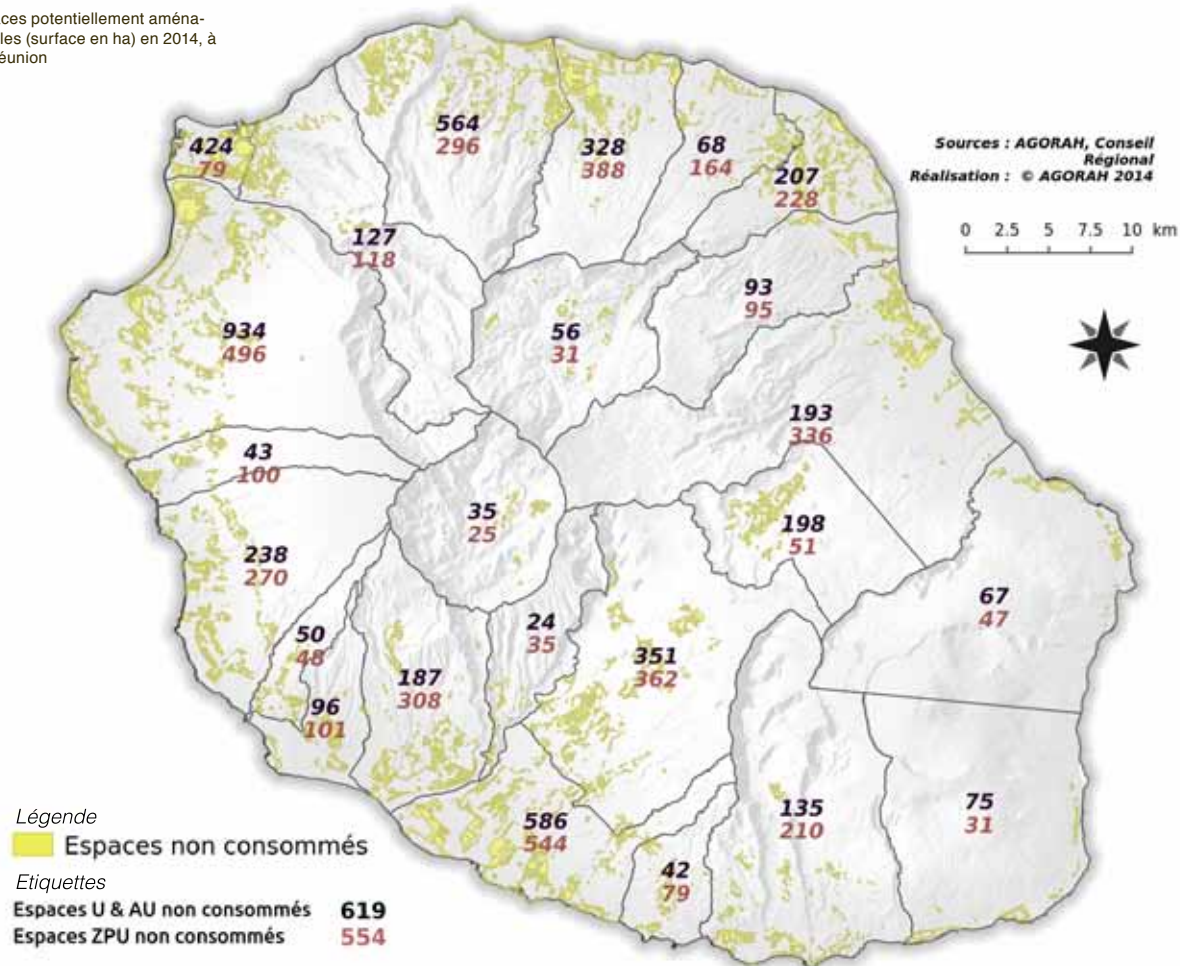
Ainsi, les aménageurs, regroupés au sein de l'ARMOS-oi, engagent la réflexion auprès des institutions, restant toujours mobilisés pour mettre en œuvre et poursuivre leurs actions pour une politique d'aménagement efficace, visant à couvrir les besoins de tous les Réunionnais.

PARTIE 1

FONCIER POTENTIEL A AMÉNAGER

Fig. 1

Espaces potentiellement aménageables (surface en ha) en 2014, à La Réunion



(Espaces libres et constructibles)

La raréfaction du foncier étant une réelle problématique à La Réunion, il s'agit de proposer un état des lieux des zones aujourd'hui non consommées et donc potentiellement constructibles.

Ainsi, cette carte met en avant les périmètres non construits des zones U et AU (urbanisées et à urbaniser) des Plans Locaux d'Urbanisme et des Plans d'Occupation des Sols approuvés mais aussi les Zones Préférentielles d'Urbanisation (ZPU) du Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion. Elle montre donc les espaces libres non consommés sur lesquels il est possible de construire selon les documents d'urbanisme communaux approuvés. Elle permet également d'avoir une vision prospective sur les potentialités d'aménagement sur le long terme grâce aux ZPU qui deviendront potentiellement, dans les années à venir, des zones U ou AU. Ainsi, cette carte dresse un état des lieux des zones potentiellement aménageables sur l'île de La Réunion.

Afin de calculer ces surfaces non consommées, ont été soustraits des surfaces libres :

- Les Plan de Prévention des Risques (PPR) et Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI),
- Le cœur du Parc National de La Réunion,
- Les espaces concernés par la tache urbaine, qui sont, selon l'INSEE, des « ensembles de plus de cinq bâtiments, ayant chacun une emprise au sol supérieure à 30 m² entourés d'une zone tampon de 20 mètres »,
- Les dessertes routières.

Cet exercice permet donc de proposer aux aménageurs une vision des espaces encore libres et constructibles de l'île sur lesquels ils peuvent potentiellement lancer des programmes d'aménagement

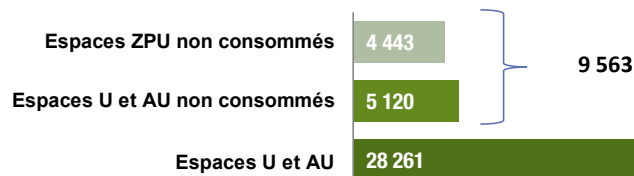


Fig. 2

Répartition des espaces constructibles non-consommés (en ha)

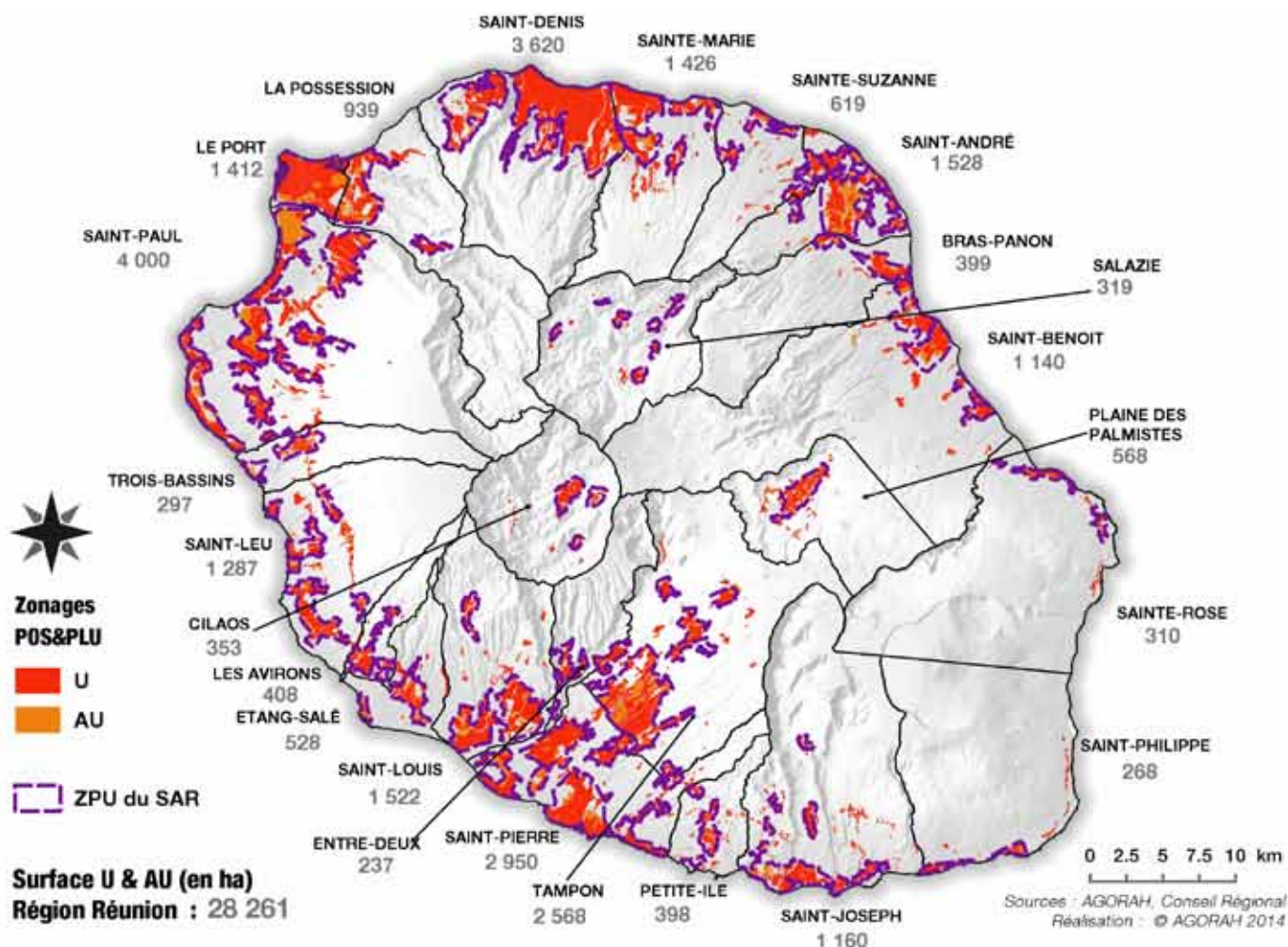


Fig. 3 Compilation des zonages réglementaires à vocation urbaine potentiellement constructibles (surface en ha)

(Espaces réglementairement constructibles)

Cette carte montre toutes les potentialités de construction sur le territoire réunionnais d'un point de vue réglementaire. En effet, les documents réglementaires communaux approuvés que sont les Plans Locaux d'Urbanisme et les Plans d'Occupation des Sols mettent en exergue tous les grands zonages où il est, selon eux, possible de construire. Les prescriptions du SAR, sont également utilisées sur cette carte qui illustre les zonages ZPU qui deviendront donc potentiellement des zones U et AU dans les années à venir.

D'après ce recensement foncier, le territoire Réunionnais proposerait plus de 28 000 hectares constructibles. Or, ce chiffre ne reflète pas les potentialités réelles d'aménagement sur l'île. En effet, beaucoup de ces espaces sont déjà construits, soumis à des risques naturels ou préservés et donc inconstructibles.

Une fois les zones non constructibles déduites, une vision plus proche des réalités et des possibilités de construction apparaît et met alors en exergue les réelles potentialités d'aménagement sur le territoire réunionnais : les zones libres et constructibles.

- Zone littorale dense
- Territoire diffus excentré
- Ville périphérique des mi-pentes
- Espace de renouvellement urbain

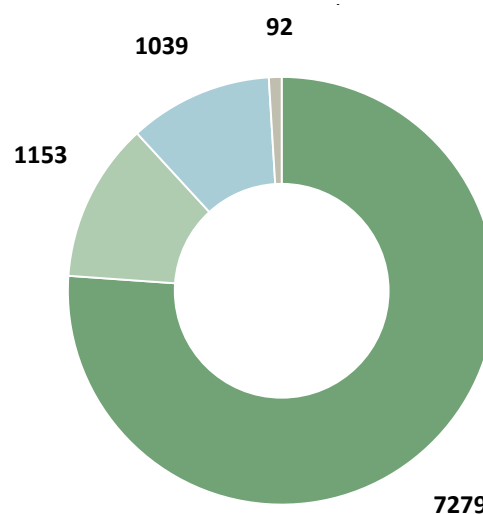


Fig. 3bis Répartition des espaces libres et constructibles (surface en ha) par typologie

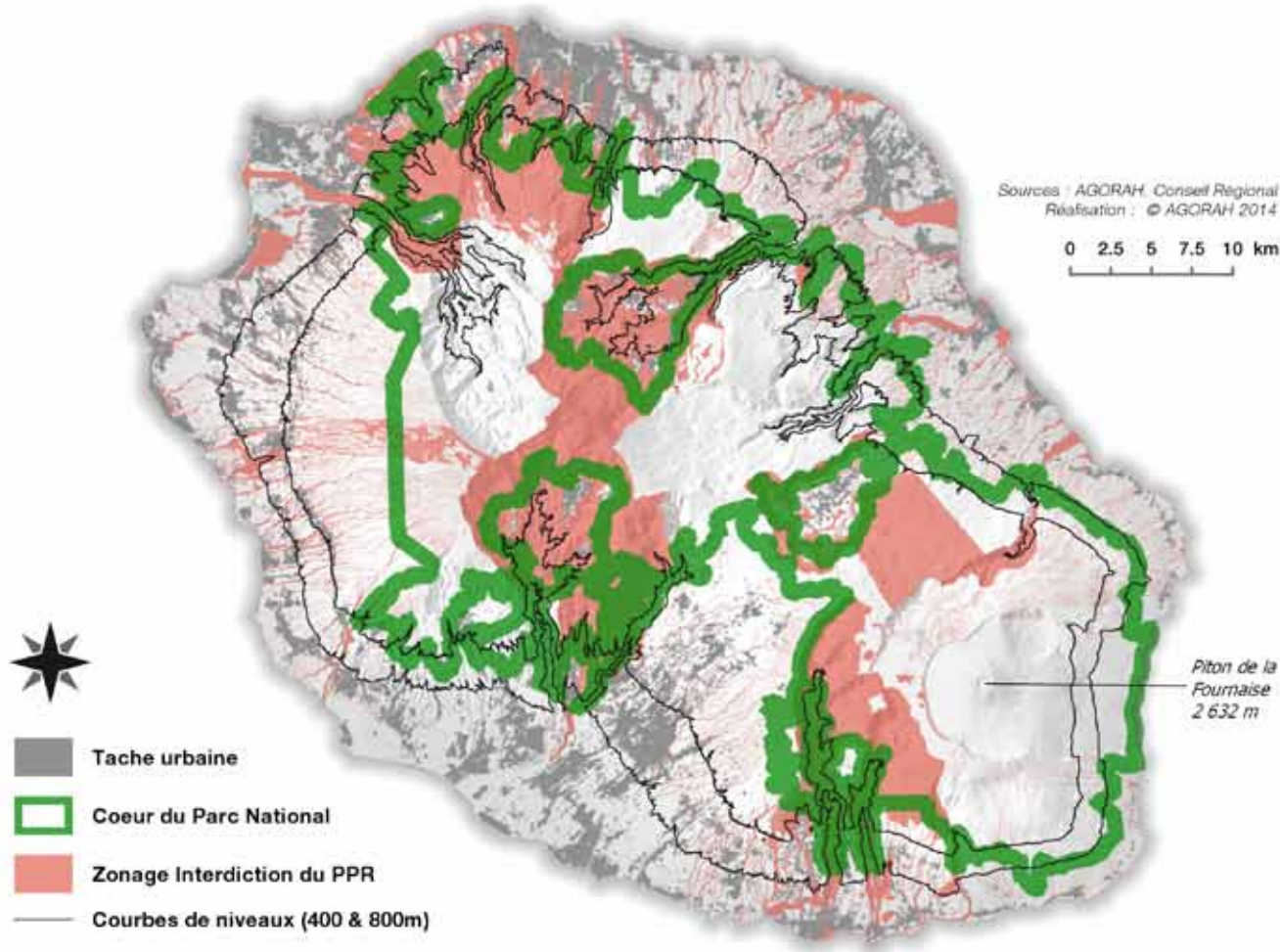


Fig. 4 Zones et marqueurs limitant les espaces potentiellement aménageables.

(Espaces contraints)

Comme souligné précédemment, le territoire réunionnais est soumis à plusieurs aléas liés aux risques naturels (cyclone, éruption volcanique, inondations, ...). Ainsi, ces risques sont autant de contraintes qui s'ajoutent aux spécificités naturelles et géographiques de l'île (ravines, zones naturelles et préservées, territoire inaccessibles, ...). L'aménagement et le développement du territoire est donc dicté par ces invariants.

L'urbanisation de La Réunion s'est plus fortement développée sur les zones les plus propices c'est-à-dire le littoral ainsi que sur les mi-pentes, entre 400 et 800 mètres d'altitude. Sur cette carte, la tache urbaine permet de faire figurer les zones les plus denses.

Les zonages PPR sont aussi à prendre en compte puisqu'il s'agit d'espaces où les constructions sont interdites.

Enfin, La Réunion possède un Parc National couvrant 40% de son territoire. Le périmètre de son cœur, qui s'étend sur plus de 100 000 hectares, est un espace à vocation naturelle, les aménagements y sont donc interdits ou particulièrement encadrés.

Ainsi, plusieurs zones de l'île, qui sont pourtant constructibles d'un point de vue réglementaire, ne peuvent l'être à cause des contraintes naturelles et géographiques auxquelles elles sont soumises.

Les prescriptions du SAR :

► Densification urbaine :

Pôles principaux et secondaires : 50 logements/ha,

Pôles relais : 30 logements/ha,

Bourgs de proximité : 20 logements/ha.

► Extension urbaine :

Limitée à 1900 ha tout compris,

*Phasage des extensions : 40% entre 2010 et 2020 ;
60% entre 2020 et 2030.*

Source : Région Réunion - 2011

PARTIE 2

PROSPECTIVE **D'AMÉNAGEMENT** À LA RÉUNION

[Quels sont les moyens et outils disponibles?]

a. Pour fédérer l'aménagement

Afin de favoriser le développement durable de l'île, plusieurs outils existent et régissent l'aménagement, la valorisation et la protection du territoire réunionnais, ce, à différentes échelles territoriales. La politique de l'aménagement à La Réunion est structurée par divers documents de planification, œuvrant à l'application de la réglementation en matière d'urbanisme :

► Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) :

Approuvé le 22 novembre 2011, ce document de planification permet de dessiner l'avenir de l'île pour les 20 années à venir. Cet outil traduit la vision prospective et stratégique de l'île par des orientations fixées à long terme, en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Son périmètre d'application s'étend aussi bien sur les parties terrestres que littorales (Schéma de Mise en Valeur de la Mer). Par ses préconisations et ses prescriptions, il a pour objectif de faciliter l'organisation de l'espace à une échelle géographique très large.

► Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) :

L'île est couverte par 4 schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui doivent être compatibles avec le document de rang supérieur, le SAR. Seuls 2 SCOT ont été à ce jour approuvés, les SCOT restants étant en révision. Dès son approbation, il devient le seul document d'encadrement du PLU en intégrant l'ensemble de ces textes et documents. Le SCOT définit dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), des objectifs visant une stratégie globale de développement tenant compte de toutes les composantes du territoire (économie, habitat, transports, ressources naturelles, paysages...), applicable à un espace cohérent : les bassins de vie. Le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO) constitue le volet prescriptif des SCOT, qui s'impose aux PLU. Il décline opérationnellement le PADD en prescriptions d'urbanisme et d'aménagement, en vue notamment de : l'organisation de l'espace, la restructuration des espaces urbanisés, la recherche d'équilibre entre les espaces urbains et les espaces naturels, forestiers, agricoles, etc.

► Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) :

A l'échelle communale, l'île est couverte par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou les Plans d'Occupation des Sols (POS). Tout comme le SCOT, auquel il doit être compatible, le PLU œuvre pour un développement plus économe, plus solidaire, plus équilibré du territoire

considéré. Le PLU a pour objet de délimiter les principes localisés par le SCOT. Bien plus qu'un document réglementaire, le PLU se veut être un outil dynamique pour la mise en œuvre du projet urbain à l'échelle communale.

► Le Programme Local de l'Habitat (PLH) :

A l'échelle intercommunale, l'île est dotée de PLH visant à proposer une politique de logement au niveau local. Il se doit d'être compatible avec les grandes orientations du SCOT, tandis que ses objectifs doivent être retranscrits dans les PLU. Son but est de faire un état des lieux du parc de logements existants et de mettre en œuvre une politique en adéquation avec les besoins de la population. Il est généralement créé pour une durée de six ans après laquelle il est révisé.

► Le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports (SRIT) :

Document d'orientation et de planification des politiques territorialisées, le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports – dit SRIT – concerne à la fois le transport public de personnes, le transport de marchandises ainsi que les infrastructures terrestres, maritimes et aériennes. Impulsé et porté par le Conseil Régional, il constitue en ce sens un cadre de référence d'échelle régionale et a pour objectif d'aboutir à une mobilité durable sur un territoire ayant l'ambition d'atteindre l'autonomie énergétique à l'horizon 2030.

► Le Fonds Régional d'Aménagement Foncier Urbain (FRAFU) :

Mis en place en 1994, conformément aux objectifs du SAR 95, son but est de privilégier la densification des villes, la structuration des bourgs et le rééquilibrage du territoire. L'objectif étant d'aider les communes et les opérateurs à produire davantage de terrains aménagés, en vue de favoriser la construction de logements sociaux. Ce dispositif est divisé en deux volets :

- ✓ *le « FRAFU primaire »* : cofinancé par l'Europe et instruit par la DAAF, il a pour but de développer les réseaux de distribution d'eau potable et de traitement des eaux usées, nécessaires à la construction de logements,
- ✓ *le « FRAFU secondaire »* : financé principalement par les fonds Etat jusqu'en 2011 et instruit par les services de la DEAL il a pour principal objectif d'aménager des terrains en vue de produire des logements sociaux.

Ce dispositif associe les 3 partenaires institutionnels que sont l'Etat, le Conseil Général, le Conseil Régional, l'Union Européenne (FEDER) ne finançant uniquement les équipements primaires d'eau et d'assainissement.

Il est à noter que la notion de compatibilité abordée ici renvoie au principe qu' « **un document est considéré compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à sa réalisation. Il ne doit donc pas y avoir d'opposition entre les documents.** » ^{#1}

#1 / Extrait du guide méthodologique de mise en œuvre du SCOT de la Région Troyenne : <http://www.syndicatdepart.fr>

Le dispositif Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU)

Dans un contexte de besoins importants en logements sociaux et d'une problématique prégnante d'aménagement et de foncier équipé, le FRAFU est le seul dispositif aidant les communes à financer la viabilisation de terrains en vue de produire du logement social en opérations d'aménagements ou à travers des opérations ponctuelles de logements.

Après une période de 7 ans d'instruction, quels sont les effets du dispositif sur le territoire ? Quelle a été sa contribution à l'aménagement et à la production de logements sociaux ? Quels bassins de vie ont mobilisé ces financements ? Quelles contributions aux objectifs du Schéma d'Aménagement Régional ?

Exercice 2007-2013

- ▶ 71,6 M€ sont affectés au dispositif FRAFU sur la période 2007-2013 dont 55,5 M€ Etat (41,5 M€ LBU/13,98 M€ CPER) et 16,1 M€ du Conseil Régional,
- ▶ 90% de la subvention est mobilisée au titre de la sous-mesure 1 viabilisation du foncier,
- ▶ Une forte baisse de la programmation constatée en 2008 et 2009 avec une reprise en 2010 et à compter de 2011 un engagement annuel moyen compris entre 14 M€ et 15 M€.
- ▶ Une subvention qui a permis la programmation de 5 285 logements et lots libres dont les ¾ de logements locatifs sociaux (LLS-LLTS),
- ▶ Un dispositif mobilisé à 75% par la SHLMR, la SODEGIS, la SIDR sur l'exercice 2007-2013,
- ▶ 46 % de la subvention sont consommés au titre des opérations d'aménagement (ZAC) qui permettent une plus grande mixité des programmes de logements aidés,
- ▶ 32% de la subvention attribués à des opérations

localisées dans la zone d'Adhésion au Parc National,

- ▶ 7 communes concentrent 71 % de la subvention : Saint-Benoît, Saint-Paul, Saint-Joseph, le Port, Le Tampon, Saint-Leu et l'Etang-Salé,
- ▶ Une subvention en faveur du bassin Sud (34%), mais un territoire Est qui semble produire proportionnellement plus de logements (36%) dont une part notable liée à l'aménagement de ZAC,
- ▶ 16% des logements aidés financés (LBU – défiscalisation) sur la période 2007-2013 ont bénéficié d'une subvention FRAFU au titre de la viabilisation du foncier avec une mobilisation plus importante sur les territoires de la CASud (34%) et de la CIREST (26%),

Comparaison avec la période antérieure 2000-2006

- ▶ Plus de 29 M€ supplémentaires affectés sur la période 2007-2013 comparativement à la période antérieure (2000-2006) au profit des territoires Ouest et Est de l'île,
- ▶ Pour une baisse de 40% de logements financés, une baisse d'autant plus marquée pour les produits en accession sociale à la propriété (- 70%).

Impacts du dispositif

- ▶ Un processus d'extension urbaine majoritaire se justifiant pour partie par la programmation d'opérations d'aménagement,
- ▶ Une contribution des opérations à la densification (insertion dans le tissu urbain existant) représentant un tiers du montant de subvention affectée entre 2007 et 2013, Des opérations qui doivent être en conformité sur la période 2007-2011 avec le SAR de 1995 et celui de 2011 pour les années 2012 et 2013 avec pour constat :
- ▶ Au regard des objectifs du SAR 95, une répartition des logements aidés en faveur de l'Est et du Sud mais toutefois un rééquilibrage plus mitigé en direction des mi-pentes et des Hauts,
- ▶ Une programmation d'opérations 2012 et 2013 davantage localisée sur les territoires Ouest qui est à l'échelle régionale pour 58% située sur des espaces urbains à densifier (zonage U), 25% en espaces d'urbanisation prioritaire (zonage AU) soit 83% dans des espaces urbains ou à urbaniser et 17% sur les territoires ruraux habités.
- ▶ Au regard de l'armature urbaine du SAR 2011, 54% de la subvention FRAFU est à destination des villes relais et des bourgs de proximité, ces derniers étant majoritairement représentés au sein de l'ensemble des polarités du SAR.

Fig. 5 | Montant de la subvention FRAFU AVS par type d'intervention 2007-2013

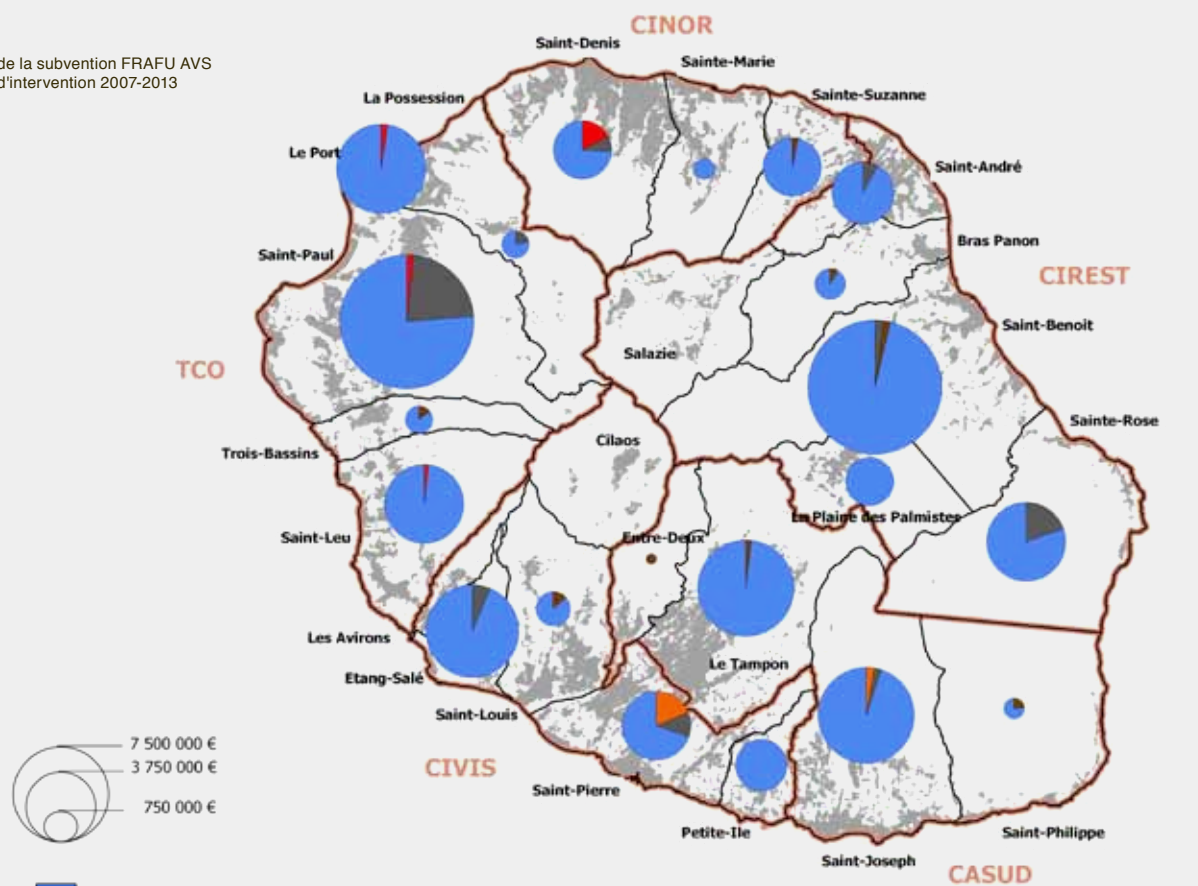
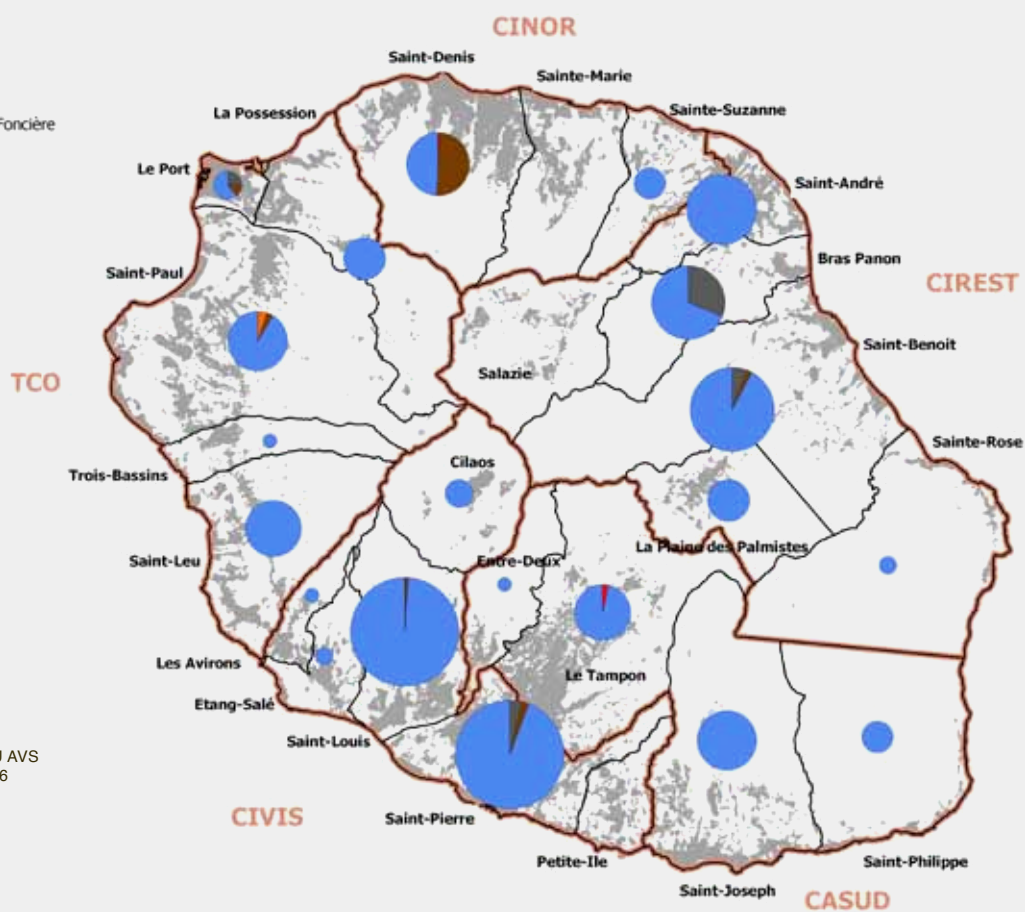


Fig. 5 | Montant de la subvention FRAFU AVS par type d'intervention 2000-2006



b. Pour définir les perspectives

► L'Europe

L'Union Européenne intervient dans l'aménagement du territoire grâce au Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Créé en 1975, il a pour objectif de rééquilibrer les différentes régions européennes grâce au financement de projets structurants. L'Europe contribue également au développement des territoires grâce aux programmes transfrontaliers et ultra-périphériques.

► L'Etat

Principale autorité en matière d'aménagement du territoire, l'Etat définit les grandes orientations au niveau national. La délégation à l'aménagement et à l'attractivité régionale (DATAR), sous l'autorité du Premier Ministre, développe et coordonne la politique d'aménagement. Ainsi, la DATAR dicte les lois et les grands principes d'aménagement, fixe des objectifs et les budgets afin d'améliorer la compétitivité des territoires. Toutefois, les lois de décentralisation ont, dans les années 1980, renforcé le rôle des collectivités territoriales qui sont désormais chargées de mettre en œuvre les politiques d'aménagement.

► La Région

Le rôle des Conseils Régionaux s'est donc accru depuis les années 1980. La Région gère désormais sa politique de transports. Cette collectivité est aussi compétente en matière d'aménagement touristique et de construction de logements. Elle participe également au développement d'équipements collectifs via leur financement, aide les entreprises et participe ainsi au développement de l'emploi. A La Réunion, la Région porte le Schéma d'Aménagement Régional qui définit les orientations d'aménagement et de développement sur l'ensemble du territoire.

► Les EPCI

Les EPCI sont des structures regroupant plusieurs communes. Elles ont pour but de mener une politique globale afin d'assurer une cohérence territoriale. En matière d'aménagement du territoire, elles sont notamment chargées d'élaborer les SCOT et les PLH proposant ainsi de véritables projets de territoire visant à créer une cohérence entre les politiques d'urbanisme, d'habitat et de développement à l'échelle d'un territoire.

► Les communes

Suite aux lois de décentralisation, les communes ont désormais de nouvelles compétences en matière d'urbanisme. Elles ont ainsi une autonomie dans la définition de leur politique d'aménagement et une liberté, dans le respect des prescriptions nationales, pour l'élaboration de leur document réglementaire, notamment le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Elles ont également la compétence pour délivrer les autorisations individuelles d'urbanisme comme les permis de construire. Ainsi, la commune pilote le développement et l'aménagement de son territoire en prenant toutefois garde à la bonne compatibilité de ses documents d'urbanisme.

► AGORAH – Agence d'Urbanisme à La Réunion

L'AGORAH, Agence pour l'observatoire de La Réunion, de l'Aménagement et de l'Habitat est une agence d'urbanisme et d'aménagement créée depuis 1992 à La Réunion.

Cette association partenariale anime la réflexion stratégique et prospective dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire pour le compte de ses adhérents (Etat, Conseil Régional, Conseil Général, EPCI, bailleurs sociaux....) et participe à la construction du futur projet de territoire pour La Réunion.

En s'appuyant sur ses principes fondateurs que sont l'observation, l'expertise et l'animation de centres de ressources, l'agence développe des réflexions couvrant les champs de l'environnement et de l'écologie urbaine, de l'habitat et de l'immobilier, des composantes du projet urbain et de sa planification. Ces travaux sont portés en interne par des bases de données et une géomatique de pointe, permettant aussi l'accompagnement de sujets transversaux, comme le suivi du SAR ou la coopération régionale avec les îles de l'Océan Indien.

c. Pour traduire les perspectives

► La SIDR

La Société Immobilière du Département de La Réunion (SIDR) est une société d'économie mixte créée en 1949. Son capital de 75 millions d'euros est détenu majoritairement par l'Agence Française de Développement (sur fonds d'Etat et sur fonds propres) et le Département de La Réunion.

La SIDR a construit près de 38 000 logements et possède 21 000 logements en gestion, elle loge aujourd'hui près d'un Réunionnais sur dix. Elle possède aujourd'hui le plus grand parc de logements sociaux de La Réunion. Présente dans tous les bassins de vie de l'île, elle met aujourd'hui en chantier près d'un millier de logements par an, 1 097 en 2013.

► La SHLMR

La SHLMR ou Société d'Habitations à Loyer Modéré de La Réunion a été créée en 1971 par Pierre LA-GOURGUE, alors président du Conseil Général de La Réunion.

Aujourd'hui, la SHLMR est l'un des principaux bailleurs sociaux et promoteurs des DOM avec un patrimoine de plus de 21 500 logements répartis sur 23 communes. A ce jour, la SHLMR représente environ 35% du marché local de l'habitat social, ce qui la positionne comme un acteur essentiel de la construction des villes réunionnaises.

► La SEMADER

La SEMADER a été créée en 1985 et compte aujourd'hui près de 200 salariés. Elue SEM d'Or en 1999, la SEMADER compte désormais près de 6 900 logements en patrimoine soit près de 11% du parc total de La Réunion, principalement réparti entre le Sud, le TCO et la CINOR. Elle possède également 33 000 m² d'immobilier d'entreprise et plus de 5 000 hectares aménagés. Plus de 10% de son parc est composé de LLTS et principalement de logements collectifs ou semi-collectifs.

► La SEDRE

Créée en 1969, la SEDRE (Société d'Équipement du Département de La Réunion) est associée aux communes de Saint-Denis, Le Port, Saint-Paul et Saint-Pierre ainsi qu'à d'autres partenaires publics et privés dont la Caisse des Dépôts et Consignations. Aujourd'hui, la SEDRE compte près de 2 800 logements, soit 4,5% du parc réunionnais, répartis principalement dans le Nord et l'Ouest de l'île.

► La SODEGIS

La Société de Développement et de Gestion d'Immobilier Social (SODEGIS) réalise, à l'initiative des collectivités locales du Sud et de l'Ouest, des opérations d'intérêt général dans les secteurs du logement social, de

la résorption de l'habitat insalubre, de la structuration urbaine, des équipements publics et du développement économique. Avec 2 741 logements sociaux, dont 710 livrés en 2013, la SODEGIS compte 100 employés et plus de 4% du parc de logements sociaux de La Réunion.

► La SODIAC

La SODIAC, Société Dionysienne d'Aménagement et de Construction a été créée en 1990 à Saint-Denis. Elle possède un parc de 2184 logements sociaux répartis principalement sur le territoire de la CINOR. Avec près de 80 employés et plus de 54 000 m² de locaux d'activités, la SODIAC intervient pour le compte des collectivités locales en matière d'aménagement urbain, soit dans le cadre de concessions, soit par le biais d'études ou de missions spécifiques.

► La SEMAC

La SEMAC, Société d'Économie Mixte d'Aménagement et de Construction, a été créée en 1991 sur l'initiative de la commune de Saint-Benoît pour l'assister dans sa politique de développement de son territoire, tant en matière d'habitat que d'aménagement urbain. Avec 3 320 logements sociaux, elle rassemble plus de 5% du parc de logements sociaux de l'île, principalement situés sur le territoire de la CIREST.

(Quelles sont les capacités des opérateurs à aménager ?)

Aujourd'hui, sept aménageurs se partagent le marché de la construction du parc social à La Réunion. En 2014, la SIDR et la SHLMR comptent chacune plus d'un tiers du parc social avec respectivement 36% et 35%. La SEMADER compte quant à elle 11% du parc alors que la SEDRE, la SODEGIS, la SODIAC et la SEMAC se partagent 18% du parc existant.

C'est dans les années 1960 qu'a commencé la construction de logements sociaux à La Réunion. Leur développement a atteint leur paroxysme dans les années 1995-1999 avec près de 12 500 logements construits. Dès lors, le rythme de production de logements a fortement chuté, notamment depuis les années 2000 et plus encore dès 2005 avec 1 200 logements construits par an jusqu'en 2009.

Toutefois, depuis 2010, le rythme s'est à nouveau accéléré avec en moyenne 2 200 logements livrés

entre 2010 et 2013. Cette dynamique, impulsée par les financements issus de la défiscalisation et de la LBU, devrait continuer durant la période 2014-2015. Or, depuis quelques années, les prévisions étaient 25% au-dessus du nombre réel de logements livrés. Ainsi, entre 2014 et 2015, entre 3 000 et 3 500 logements devraient être livrés.

De plus, la répartition de ces nouveaux programmes sur le territoire reste assez inégale puisque cette dynamique est plus marquée sur les territoires de la CIREST, de la CINOR et du TCO, à l'instar du bassin de vie Sud de l'île. Malgré tout, le parc locatif social de La Réunion reste assez diversifié puisqu'il se compose de différents types de financements, la majorité du parc social, 51%, est composé de LLS, 23% est du parc ancien construit avant 1986, 20% sont des LLTS et enfin 6% sont intermédiaires (ILM/PLS).

source : ARMOS-oi /2014

(Quels enjeux pour l'avenir ?)

Le relief accidenté de La Réunion restreint le potentiel de constructibilité du territoire. Il est nécessaire d'adopter un développement cohérent où la densification est un outil à privilégier, tout en respectant les spécificités des différentes typologies urbaines de l'île.

Il s'agit ainsi d'établir des projets ambitieux, tenant compte des différentes dimensions de la ville (sociale, économique, urbaine, environnementale, ...) et permettant l'articulation entre les échelles territoriales. Aujourd'hui les projets urbains se sont développés et portent des objectifs qui font l'unanimité : construction et diversification des logements, développement des transports collectifs, création d'un cadre de vie agréable, etc. En tant que projets de territoire, les projets urbains intègrent les différents aspects fonctionnels de la ville (gestion des déchets, transports, stationnements, ...) qui doivent aujourd'hui évoluer afin de s'adapter aux objectifs poursuivis en faveur de la ville durable réunionnaise.

a. Comment aménager dans l'existant ?

En termes de composition urbaine, la ville réunionnaise reste néanmoins un territoire structuré, avec une forte hiérarchisation des rues et l'omniprésence de trottoirs qui en assurent la tenue. La question est alors de savoir comment faire évoluer une ville déjà organisée, maillée, agencée. En ce sens, il s'agit de préserver la marge d'évolutivité dans la conception des projets de ville, afin de maintenir une capacité de transformation de la ville de demain. Cette recherche de mutabilité des espaces (ou de fonciers urbains) doit apporter de la souplesse dans le développement de la cité, qui peut, pour cela s'inspirer des bonnes pratiques de l'aménagement.

Pour exemple, le concept et le processus de résidentialisation empruntés aux quartiers de rénovation urbaine, témoignent du potentiel de transformation d'un foncier public vers le privé. A plus grande échelle, il s'agit d'accorder à chaque espace, la possibilité de changer de fonctionnalités, en anticipant sa ou ses mutations futures, au fil des évolutions de la ville et plus largement, de la société réunionnaise. Ainsi, un travail en amont d'identification des périmètres ou des constructions, soit à la programmation incertaine, ou à l'inverse, profondément stratégiques dans la structuration du quartier, puis l'adaptation de cahiers de prescriptions spécifiques à cette capacité de mutation, peuvent être préconisés.

Que ce soit à l'échelle du PLU communal, du quartier ou de l'opération d'aménagement, il s'agit alors de trouver un moyen de gérer la réserve foncière, indispensable à l'anticipation des mutations urbaines.

En parallèle, la construction et le renouvellement de la ville interrogent sur la structuration durable de la composition urbaine (densité et mouvement), en investissant :

- ▶ le construit, le bâti, les pleins ;
- ▶ les espaces publics, les circulations, les vides ;
- ▶ mais également, les circulations, les déplacements.

b. Comment mailler le territoire par un projet d'aménagement ?

Construire un projet urbain pour la ville de demain nécessite également de privilégier un changement dans la mobilité des usagers et leurs modes de déplacements en favorisant des principes alternatifs (circulations douces et cheminements piétons) et les transports collectifs. De plus, il faut souligner l'importance de mener des réflexions sur les formes de stationnement à privilégier (sous-terrain, hyper-structure, parking végétal, etc.) afin de garantir la mutabilité et l'adaptabilité des espaces. De même, concernant les politiques de stationnement, elles doivent être mises en cohérence avec la politique de déplacement globale (PDU, SCOT, SRIT ...), afin d'encourager les articulations entre les échelles communale, intercommunale et régionale.

La valorisation de ces principes, dès l'élaboration d'un projet urbain en phase opérationnelle, est essentielle, mais nécessite tout autant une anticipation stratégique en amont. De fait, des dispositifs inscrits à l'échelle régionale existent, puisque la Région Réunion pilote depuis 2010 les études de TCSP Trans Eco Express et l'élaboration du Schéma Régional des Infrastructures de Transports (SRIT) comprenant par exemple, son Plan Régional Vélo (Voie Vélo Régionale, pistes cyclables sécurisées sur les grandes infrastructures en cours de réalisation – Nouvelle Route du Littoral, ...).

Ainsi, il s'agit d'intégrer la question de la mobilité durable sous l'angle de son intégration au fonctionnement de la ville, grâce à l'identification et à la matérialisation des flux dans l'emprise urbaine. En effet, appréhender la ville, c'est en investir les lieux, s'y mouvoir pour utiliser ses services ; travailler, consommer, ou déambuler. La mobilité s'envisage alors sous de nombreuses formes : à pieds, à vélo, en voiture, en transports en commun, ... L'espace urbain de demain, nécessite donc une anticipation de ses modes de déplacements, et de leur articulation ; tant dans la planification (Plan de Déplacements Urbains) que dans l'opérationnalité (emprises foncières du projet urbain).

Dans la vision de la ville de demain et afin d'encourager les modes de déplacements doux, des efforts sont éga-

lement à apporter pour une meilleure prise en compte de la sécurité et du confort des piétons (mobilier urbain contre les stationnements sauvages, rationalisation de l'encombrement du mobilier urbain, réévaluation de la vitesse autorisée en fonction des zones, combinaison de voies cyclables et de voiries à trafic modéré, prise en compte des personnes à mobilité réduite, ...).

c. Comment faire face aux contraintes géographiques et naturelles ?

L'île de La Réunion recense sur son territoire six risques naturels majeurs posant des contraintes techniques dans la construction de la ville. La ville réunionnaise doit ainsi faire preuve de résilience et se montrer novatrice pour se renouveler sur elle-même malgré la dangerosité des aléas.

La résilience de la ville durable réunionnaise consiste alors à positiver ces contraintes et à faciliter la régénération de la ville après les chocs qu'elle est susceptible de subir. Concernant cette notion de résilience du territoire, il est important de souligner l'importance de l'adaptabilité et de la mutabilité de la ville, afin de valoriser une partie du foncier encore sous-exploité tout en prenant en compte les risques susceptibles d'impacter les aménagements réalisés. Il s'agit donc de réinvestir les espaces à risques en les transformant en des espaces multifonctionnels (valorisation verte, écologique, etc.), sans pour autant y majorer les enjeux et vulnérabilités (lutte contre l'habitat informel dans les zones rouges, etc.). Il serait alors possible, à l'intérieur des zones d'aléa fort, de valoriser, même partiellement, un foncier à risques par le biais de méthodes alternatives d'aménagement, telles que la création de zones de déchargement des eaux (champs d'expansion de crues).

d. Comment gérer la ville de demain ?

Pour favoriser la mutabilité des espaces, afin que ces derniers s'adaptent à l'évolution des politiques d'urbanisme, des usages et de la société réunionnaise. Ainsi, face à la congestion de leur hyper-centre, les villes tendent à limiter l'accès aux transports individuels, laissant la possibilité de réutiliser certains espaces (places de stationnement, voies, etc.) pour l'aménagement de zones piétonnes et d'espaces publics, favorisant un cadre de vie plus agréable et permettant par ailleurs un regain d'attractivité des centres villes.

La problématique de la gestion de l'eau et des déchets est également un enjeu majeur dans la construction des villes de demain. Les ressources en eau se doivent d'être gérées au mieux et prise en compte de façon globale et intégrée dans tous les projets d'aménagement. Il s'agit alors de rechercher et de mettre en place des solutions innovantes qui, en plus d'être fonctionnelles doivent contribuer à la construction d'un patrimoine naturel, paysager ou d'espaces de loisirs (bassin d'infiltration ou de rétention, noues végétalisées, ...).

La notion de gestion intégrée, qui est assimilé à une gestion globale et multidisciplinaire, doit également être appliquée au niveau des déchets. Dans un même temps, source de pollution à réduire et ressource potentielle à exploiter, les déchets et leur gestion se doivent d'être pris en compte dans les aménagements de demain. Une gestion durable et de proximité est donc indispensable afin de réduire l'impact négatifs des déchets sur notre territoire (composteur individuel ou collectif, lombricompostage, ressourcerie, sensibilisation, ...).

De même, les services apportés par les réseaux (eau, électricité, internet, ...) représentent des services indissociables de la ville, dont le bon fonctionnement doit être maintenu en continu.

Ont contribué à la préparation et la réalisation de ce document :



Certaines données sur les aménageurs ont été recensées auprès de :

ARMOS oi

Conception graphique : agorah

Les droits de reproduction (textes, cartes, graphiques, photographies) sont réservés sous toutes formes

©2014 - SEMADER

