



ÉVALUATION DU S.A.R

Schéma d'Aménagement Régional
de 2011

SYNTHESE TRANSVERSALE

Préambule

Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de La Réunion a été approuvé en Conseil d'Etat le 22 novembre 2011, succédant ainsi au premier SAR de La Réunion qui datait de 1995.

Conformément aux attentes du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), il doit faire l'objet d'une évaluation au plus tard à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de sa date d'approbation. Cette évaluation fait l'objet du présent rapport, qui se compose de 5 chapitres distincts formant un ensemble cohérent :

1 synthèse « transversale » qui constitue le cœur de l'évaluation du SAR :

Avec la prise de recul inhérente à l'exercice d'évaluation, cette synthèse transversale pose des constats de fond comme de forme sur le SAR 2011 et sur sa mise en œuvre effective au cours des années.

Cette synthèse apporte des conclusions relatives aux objectifs et enjeux environnementaux du SAR au regard des évolutions territoriales et il contient également propositions de pistes et recommandations en vue des prochaines évolutions du SAR.

Sur les bases de ces conclusions, et conformément aux attentes du CGCT, le Conseil Régional pourra délibérer sur le maintien en vigueur, sur une mise en révision, ou sur une modification du SAR actuel.

4 chapitres « thématiques » à connotation technique :

Ils concernent les quatre thématiques suivantes :

- + Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace ;*
- + La notion d'armature urbaine à travers les questions de logement, habitat et mobilité ;*
- + Le développement économique du territoire, qui s'accompagne du regard porté sur les services et les équipements ;*
- + La préservation des ressources, la gestion des risques et la diminution des pollutions.*

Annexés à la synthèse transversale, ces chapitres apportent à l'évaluation une assise technique par le biais d'analyses factuelles des dynamiques territoriales observées sur le territoire au cours de la dizaine d'années écoulées.

Au sein de chaque chapitre, les analyses tant quantitatives que qualitatives sont naturellement mises en perspective au regard des différents outils définis par le SAR 2011 (objectifs, prescriptions, cartographies, etc.).

Chacun de ces chapitres est conçu de sorte à pouvoir être lu de façon séparée, mais ensemble ils forment un « tout » sur lequel le lecteur est invité à porter un regard d'ensemble.



Sommaire

Préambule 2

Sommaire 3

Introduction générale : Du SAR à son évaluation 5

- A. Le SAR, une spécificité ultramarine 7
- B. A La Réunion, du SAR de 1995 au SAR de 2011 8
- C. Evaluer un SAR, un exercice nécessaire, mais rare et peu cadré 9
- D. Cette évaluation : l'aboutissement d'un processus 10
- E. La nécessaire élaboration d'une méthodologie d'évaluation 12
- F. Organisation du présent document 13

Volet 1 : Les principales incidences du SAR 2011 sur le territoire 15

Partie 1 - Les principales évolutions relatives aux enjeux environnementaux 17

- A. La part des énergies fossiles à réduire dans la perspective de l'indépendance énergétique 17
- B. L'exposition de la population aux risques naturels à limiter en anticipation des changements climatiques 22
- C. L'équilibre des ressources à préserver 25
- D. Faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire 28
- E. Les pollutions à diminuer 30
- F. L'identité et la qualité des paysages et du patrimoine à préserver 36

Partie 2 - Les principaux constats relatifs à la mise en œuvre du schéma 41

- A. Un réel levier contre l'augmentation de l'étalement urbain 41
- B. Des espaces naturels et agricoles majoritairement préservés 46
- C. Une faible incidence sur la production de logement, qui est restée en deçà des objectifs souhaités 51
- D. La (lente) mise en œuvre d'une armature toujours sujette à des déséquilibres territoriaux 56
- E. Un (léger) appui à un développement économique local qui se conforte et s'ouvre au monde 63



Volet 2 : Retour sur la structure du SAR 2011 et sur son efficacité à travers ses échelles et outils69

Partie 1 - Une structuration lourde mais ambitieuse, pour une appropriation relative71

- A. Le SAR 2011 : 1 document, 4 (puis 5) volumes, 8 fichiers (et 2 documents « facilitateurs »)71
- B. 6 enjeux, 4 objectifs, 2 priorités, 7 impératifs, 14 orientations... une imbrication hiérachique complexe74
- C. Des objectifs et des enjeux environnementaux pertinents, malgré des écueils sémantiques.....77
- D. Compatibilité et flexibilité, retour sur deux notions clés80
- E. Un suivi environnemental nécessaire mais fastidieux, prémissse d'une d'évaluation en continu.....85

Partie 2 – Un document dépendant de ses échelles, de ses outils internes, et de son articulation avec les autres documents cadres du territoire94

- A. De la difficulté d'adopter les bonnes échelles temporelles en fonction des temporalités et des temps de latence.....94
- B. Des échelles spatiales et des outils cartographiques indispensables mais toujours questionnantes101
- C. Les prescriptions et préconisations : un recentrage sur les questions foncières, au détriment du projet d'ensemble ?107
- D. Hiérarchisation des centralités, densités minimales, quotas d'extensions et ZPU : les outils phares du SAR 2011112
- E. Focus sur l'articulation entre le SAR et les autres plans et schémas d'échelle régionale118

Conclusion générale : vers une mise en révision du SAR 2011 ?125

- A. Un document aux effets précieux127
- B. Vers une mise en révision : pour être en phase avec la réglementation actuelle127
- C. Vers une mise en révision : pour redéfinir un projet de territoire résilient suite à une période de crise128
- D. Vers une mise en révision : pour parer au vieillissement du document actuel128
- E. Vers une mise en révision : pour faciliter la compréhension et la mise en œuvre d'un tel document...129



INTRODUCTION GENERALE : DU SAR A SON EVALUATION



L'évaluation d'un SAR est un exercice qui demande une bonne compréhension de la portée et des attentes de ce document ainsi que des mécanismes qui y sont inhérents. Cette section introductory reviendra donc succinctement sur **ce qu'est un SAR**, sur son **historique à La Réunion**, sur les tenants et les aboutissants d'une **démarche d'évaluation** en soi, sur la **démarche** qui a été suivie dans le cas de la présente évaluation du SAR de 2011, et sur la **structuration** du présent rapport.

A. Le SAR, une spécificité ultramarine

La loi **n°84-747 du 2 août 1984** relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion a conféré aux conseils régionaux de ces régions d'outre-mer des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire. Elle leur a notamment demandé d'adopter un **Schéma d'Aménagement Régional (SAR)** qui fixe les **orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement**.

Les autres documents d'urbanisme – les Schémas de Cohérence Territoriale (**SCOT**) au niveau intercommunal et les Plans Locaux d'urbanisme (**PLU**) au niveau communal – doivent être « **compatibles** » avec ce schéma de portée régionale. Toute révision du SAR doit donc théoriquement enclencher des cycles de révision de ces documents d'échelles infra pour procéder à leur mise en compatibilité.

La figure adjacente illustre ce rapport de compatibilité inhérent à la hiérarchie des normes et aux documents de planifications d'échelles imbriquées.

En terme de contenu, ce schéma doit répondre à des objectifs multiples qui lui sont fixés par le **Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)**.



L'articulation entre le SAR et les autres documents de planification.

En particulier, il doit répondre aux critères suivants :

- + Il doit fixer les orientations fondamentales à moyen terme en matière de **développement durable**, de **mise en valeur du territoire** et de **protection de l'environnement**, eu égard aux objectifs assignés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.
- + Il doit définir les principes de **l'aménagement de l'espace** qui en résultent et il doit déterminer notamment la **destination générale** des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des **grands équipements d'infrastructures** et de **transport**, ainsi que la **localisation préférentielle** des **extensions urbaines**, des **activités économiques** et **commerciales**, **agricoles**, **forestières**, **touristiques** et relatives aux **énergies renouvelables**.
- + Il doit fixer les objectifs de **renouvellement urbain**, de **construction** dans les zones déjà urbanisées, de **maîtrise de**

- l'étalement urbain et de lutte contre l'artificialisation des sols.
- Il doit définir les principes permettant d'assurer la combinaison des différents modes de transport, la coordination des politiques de mobilité mises en place par les autorités organisatrices ainsi que les objectifs de désenclavement des territoires ruraux et de développement des transports.

C'est donc un document à la **portée stratégique**, qui doit, en outre, s'accompagner d'une **cartographie** de la destination générale des différentes parties du territoire sur lequel il s'applique.

Le cadre réglementaire qui lui est associé a par ailleurs évolué au cours du temps. Plusieurs **chapitres individualisés** sont par exemple progressivement venus s'y adosser : le Schéma Régional Climat Air Energie (**SRCAE**) et le Schéma Régional de Continuité Ecologique (**SRCE**) doivent en effet venir s'ajouter au Schéma de Mise en Valeur de la Mer (**SMVM**) qui constituait auparavant le seul et unique chapitre individualisé du SAR. La flexibilité du document a également évolué au cours du temps, notamment à travers la dernière évolution réglementaire qui lui fut relative : l'**ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019** qui a – entre autres – permis que les éventuelles modifications d'un SAR qui ne toucheraient pas à l'équilibre général du projet de territoire puissent être approuvées par le représentant local de l'Etat.

- Un impératif de protection des milieux naturels et agricoles ;
- Un aménagement plus équilibré du territoire ;
- Un principe de densification des agglomérations existantes et de structuration des bourgs ruraux.

Ces grands principes se déclinaient ensuite à travers les orientations du schéma. Dans le cas du **SAR 2011**, le document définit un **projet de territoire** tenant compte à la fois des enjeux du territoire et des défis à relever. Comparativement au SAR de 1995, le SAR de 2011 n'est donc plus construit autour de principes d'aménagement, mais autour d'**objectifs de développement** qui traduisent une volonté politique forte :

- Répondre aux besoins d'une population croissante et protéger les espaces agricoles et naturels ;
- Renforcer la cohésion de la société réunionnaise dans un contexte de plus en plus urbain ;
- Renforcer le dynamisme économique dans un territoire solidaire ;
- Sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques.

Ces quatre grands objectifs découlant eux-mêmes d'une réflexion fondée sur **6 enjeux environnementaux** qui furent identifiés pendant la phase d'élaboration du schéma :

- La part des énergies fossiles à réduire dans la perspective de l'indépendance énergétique de l'île.
- L'exposition de la population aux risques naturels à limiter en anticipation des changements climatiques.
- L'équilibre des ressources à préserver.
- Faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire.
- Les pollutions à diminuer.
- L'identité et la qualité des paysages et le patrimoine à préserver.

B. A La Réunion, du SAR de 1995 au SAR de 2011

Le premier SAR de La Réunion a été approuvé en 1995 et il a fait l'objet d'une première révision qui fut approuvée le 22 novembre 2011 par décret en Conseil d'Etat.

Le **SAR de 1995** définissait 3 grands principes fondamentaux d'aménagement :



Il s'appuie pour cela sur une batterie d'outils (en particulier sur des **orientations** se déclinant en **prescriptions et préconisations**) ainsi que sur une **cartographie de destination générale des sols** (à l'opposé d'une vision schématique comme cela fut le cas pour le SAR de 1995).

Enfin, il comprend également un chapitre individualisé, le **SMVM**, via lequel il fixe les orientations fondamentales de l'**aménagement**, de la **protection** et de la **mise en valeur du littoral** en définissant pour ces secteurs des orientations, vocations, principes, mesures et sujétions particulières.

Le SAR 2011 poursuit donc un **but** particulièrement **transversal** : réussir à **concilier l'essor démographique** (le fameux million d'habitants d'ici 2030 selon les projections disponibles à l'époque de l'élaboration du schéma), **les besoins en logements**, en **équipements urbains** et en **emplois** tout en **préservant le capital naturel et agricole** de notre territoire.

C. Evaluer un SAR, un exercice nécessaire, mais rare et peu cadré

Dans son article L. 4433-10-4, le CGCT impose à ce qu'au plus tard à l'expiration d'un **délai de dix ans** à compter de la date d'approbation, l'assemblée délibérante de la région, du département ou de la collectivité procède à son **évaluation**, notamment du point de vue de l'environnement, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision ou modification.

Le SAR de La Réunion ayant été approuvé en 2011, la présente évaluation devait donc être réalisée avant 2021. Il est intéressant de noter à ce sujet que si l'effort d'évaluation est un élément classiquement imposé par le CGCT dans le cadre de documents de planification, sa non réalisation dans le cadre des SAR n'est plus – depuis

l'ordonnance n°2019-1170 du 13 novembre 2019 – associée à une quelconque condition de caducité (comme ce fut également auparavant le cas pour les SCOT au bout d'un délai de 6 ans). En ayant poursuivi sa réflexion sur un processus d'évaluation du schéma (en embrayant sur les travaux menés en 2017 sur une évaluation dite « à mi-parcours »), le **Conseil Régional** a ainsi fait preuve d'un certain volontarisme sur le sujet.

Evaluer un document structurant pour un territoire donné sous-entend nécessairement d'observer les dynamiques territoriales qui furent à l'œuvre sur ce territoire pendant sa période d'application ; et d'analyser ses évolutions au regard des orientations définies dans le projet de territoire défini au sein de ce document.

Mais **évaluer**, c'est aussi, d'une certaine façon, pousser l'analyse aux frontières du jugement. Evaluer le SAR de 2011, c'est ainsi nécessairement l'aborder sous un **regard critique**, dont le propre tend souvent à mettre plus en valeur les **défauts** que les **réussites**. La présente évaluation ne déroge probablement pas à ce constat d'ordre générale, et le lecteur avisé devra en tenir compte à l'heure de dresser le bilan, son bilan.

Cette précaution est d'autant plus importante que l'exercice d'évaluation souffre, en soi, d'un **manque de cadrage du CGCT** qui n'y fait référence qu'à travers son article L. 4433-10-4 et ne détaille pas d'attentes particulières, que ce soit sur le fond ou sur la forme. De tels exercices d'évaluation d'un SAR sont par ailleurs d'autant plus rares que **les SAR sont eux-mêmes des documents rares**, simplement du fait du faible nombre de territoires concernés (les 5 départements d'outre-mer). Au manque de cadrage s'ajoute donc le **manque d'exemples** auxquels se référer. Ceux qui ont pu être récupérés au cours de la présente démarche (l'évaluation en 2006 du SAR 1995 de La Réunion, et l'évaluation en 2008 du SAR 1995 de Martinique) ont d'ailleurs des formes bien distinctes (un rapport « classique » pour La Réunion, et plusieurs « cahiers thématiques » pour la Martinique).



Mesurer, apprécier, juger... Comme le rappellent les études de la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) qui ont notamment été menées sur l'évaluation des SCOT, il n'existe **pas de définition unique et assez précise** pour désigner ce que représente réellement **l'évaluation**. « Activité hybride, à la fois discipline, profession et pratique institutionnalisée, l'évaluation est diverse tant par ses finalités, par ses méthodes, que par les types d'objets soumis à son examen. De plus, le sens donné à l'évaluation varie selon les exigences et préoccupations poursuivies par le commanditaire. On devine derrière cet ensemble de définitions toute la difficulté de l'exercice. À la fois cognitive (produire de la connaissance), normative (apprécier la valeur) et instrumentale (améliorer l'action), l'évaluation permet de mesurer l'ampleur des changements obtenus, de tirer des leçons des succès et des échecs rencontrés, et de porter une appréciation sur les méthodes employées afin de les améliorer ».

L'évaluation d'un SAR demande donc, dans une phase amont, de mener une **réflexion méthodologique** sur les tenants et les aboutissants de l'exercice ; et c'est donc ce qui fut réalisé dans le cadre de la présente démarche.

D. Cette évaluation : l'aboutissement d'un processus

L'évaluation présentée dans ce rapport a été réalisée entre les mois de **décembre 2019 et de juillet 2020** par **l'AGORAH**, l'agence d'urbanisme de La Réunion.

Elle a fait l'objet d'une réflexion méthodologique menée par un **groupe technique** comprenant des représentants du **Conseil Régional**, de la **DEAL**, de la **DAAF**, du **Conseil Départemental** et animé par **l'AGORAH** qui fut adossé à l'ensemble de la démarche d'évaluation. Car au-delà de ce rapport en lui-même, cette évaluation peut être vue comme

étant l'aboutissement d'une **démarche de plus long terme** entamée en 2017. Dans le contexte d'un « bilan à mi-parcours », l'AGORAH avait ainsi déjà été mandatée par le Conseil Régional pour produire un panel d'analyses territoriales, qui avait abouti à un ensemble de rapports thématiques s'accompagnant, pour chacun d'entre eux, de fiches de synthèse mettant en avant les grandes dynamiques observées sur le territoire depuis 2011.

Un bureau d'études, CITADIA Conseil, a ensuite porté une démarche qui a permis de collecter un ensemble de données et qui a eu pour point d'orgue **l'organisation d'ateliers** qui se sont réalisés en **juin et juillet 2018**.

Ces « **ateliers du SAR** », qui ont été organisés par le Conseil Régional dans les locaux du Musée **Stella Matutina**, et qui se sont étalés sur 4 journées, ont permis de réunir près de **400 participants** (en mêlant aussi bien les représentants de l'Etat ou des collectivités territoriales que ceux du monde associatif ou du monde économique). Les acteurs publics et privés du territoire ont ainsi eu l'occasion d'échanger sur les premiers constats opérés quant à la mise en œuvre du SAR 2011 (par le biais de **séances plénières en amphithéâtre**) et d'exprimer leur ressentis relativement à ces constats (par le biais de **séances de travail en groupes restreints**). La matière issue de ces ateliers a donc contribué à nourrir la présente évaluation, en particulier sur certaines dimensions qualitatives en lien avec le ressenti des acteurs territoriaux sur le SAR 2011 et sa mise en œuvre.

Cette dimension qualitative a également fait l'objet de **questionnaires** diffusés à l'ensemble des collectivités du territoire. Ils visaient à recueillir la perception des élus sur des questions de fond liées au SAR, comme son utilité ou son caractère potentiellement contraignant. Malgré des **taux de retour disparates**, les éléments issus de ces questionnaires ont participé à établir les constats dressés dans cette évaluation.





Les « ateliers du SAR » se sont déroulés en juin et juillet 2018 au Musée Stella Matutina sous la présidence de Fabienne COUAPEL-SAURET, élue régionale déléguée au SAR.

L'ensemble de cette démarche d'évaluation peut par ailleurs être vue comme ayant couvert une période temporelle encore plus vaste à travers le **suivi environnemental** du schéma qui fut réalisé depuis son année d'approbation. Ainsi, si l'évaluation présentée ici relève d'une démarche d'**évaluation « a posteriori »**, elle vient également se nourrir des différents indicateurs environnementaux qui furent suivis depuis 2011 et dont l'analyse peut être interprétée comme ayant relevé d'une démarche d'**évaluation « en continu »** comme cela sera évoqué dans une section spécifique de ce rapport.

Enfin, afin d'ôter toute ambiguïté potentielle sur le sujet, **le SAR qui est évalué ici est bien celui dont la modification a été approuvée par le Préfet de La Réunion le 10 juin 2020**. Mais les éléments relevant de cette modification ne sont pas analysés en tant que tels dans cette évaluation.

Leur **mise en œuvre effective** – et les potentielles difficultés qui y seraient inhérentes – n'est en effet **pas observable avec le recul nécessaire à l'évaluation** du simple fait de la **temporalité** de cette approbation. En revanche, la procédure de modification en elle-même, et en particulier le fait d'avoir dû recourir à une telle procédure pendant la durée de vie du SAR 2011, font évidemment partie des sujets abordés dans une section spécifique dédiée à la flexibilité du document.

E. La nécessaire élaboration d'une méthodologie d'évaluation

La méthodologie élaborée pour cette évaluation a reposé sur 3 grands piliers :

- + La **collecte, la production et l'analyse** de données ;
- + L'identification de **liens concrets** entre ces données et le SAR 2011 et les autres documents territoriaux ;
- + Une nécessaire **prise de recul** et mise en perspective.

Pour ce qui relève de la **collecte, la production et l'analyse de données**, les principaux enjeux étaient les suivants :

- + Etablir les valeurs actuelles (ou des valeurs récentes) correspondant aux données de l'état initial de l'environnement et aux indicateurs environnementaux du SAR ;
- + Enrichir le cas échéant ces données avec des données complémentaires importantes pour éclairer certaines thématiques ;
- + Produire des analyses territoriales commentant l'évolution de ces ensembles de données.

Pour ce qui relève de l'identification de **liens concrets entre ces données et le SAR** et les autres documents territoriaux, les grands enjeux étaient ensuite :

- + D'identifier les outils du SAR (prescriptions, préconisations, cartographies, ...) en lien avec les thématiques investiguées ;
- + De se questionner au vu de ces outils (et en particulier les prescriptions) pour étudier si elles ont eu un impact sur les évolutions du territoire ;
- + De faire le lien avec les éléments potentiellement présents dans d'autres documents de planification territoriale.

Enfin, pour ce qui relève de la nécessaire prise de recul, l'enjeu était de réussir à **mettre ces éléments en perspective** par rapport aux objectifs et enjeux environnementaux du SAR.

Ces grands piliers ont permis de structurer les réflexions qui ont nourri la réalisation de ce rapport. Une **attention particulière** a également été portée sur le volet **SMVM** du SAR, via des zooms opérés sur les dynamiques à l'œuvre dans la zone littorale et sur les outils associés (prescriptions, représentations cartographiques, etc.).

Enfin, et ce fut là un élément à ne pas négliger, une attention particulière fut également portée sur des **questions de forme** ou de **temporalité** dont les incidences en terme de mise en œuvre peuvent être importantes. La structure et l'équilibre du document, le caractère explicite et la pertinence de ses outils, les incidences de ses échelles temporelles et spatiales, son appropriation par les acteurs, ou encore sa flexibilité et son adaptabilité font ainsi partie des différents angles sous lequel le SAR 2011 fut analysé dans cette évaluation.

Au final, ce rapport d'évaluation se compose d'une **synthèse transversale** – le présent document, qui constitue le cœur de l'évaluation du SAR – auquel sont annexés **4 chapitres thématiques à connotation technique**. Chacun de ces chapitres est conçu de sorte à pouvoir être lu de façon séparée, mais ensemble ils forment un « tout » sur lequel le lecteur est invité à porter un regard d'ensemble.

Avec la prise de recul inhérente à l'exercice d'évaluation, cette synthèse transversale pose des constats de fond comme de forme sur le SAR 2011 et sur sa mise en œuvre effective au cours des années.

Critique par nature, cette synthèse se veut également autant que possible être un reflet du **ressenti des acteurs** relativement au SAR 2011 et à sa mise en œuvre. Elle s'appuie en ce sens sur les éléments ressortis des ateliers du SAR organisés en 2018.

Elle apporte également des conclusions relatives aux objectifs et enjeux environnementaux du SAR au regard des évolutions territoriales ; et émet des propositions de **pistes et recommandations** en vue des prochaines évolutions du SAR. Sur les bases des éléments contenus dans ce chapitre, et conformément aux attentes du CGCT, le Conseil Régional pourra par la suite délibérer sur le maintien en vigueur, sur une mise en révision, ou sur une modification du SAR actuel.

Les chapitres thématiques à connotation technique qui sont annexés à la synthèse transversale s'articulent quant à eux autour de 4 grandes thématiques :

- + Le respect des **grands équilibres** et la notion d'**économie d'espace** ;
- + La notion d'**armature urbaine** à travers les questions de **logement, habitat et mobilité** ;
- + Le **développement économique** du territoire, qui s'accompagne du regard porté sur les **services** et les **équipements** ;
- + La préservation des **ressources**, la gestion des **risques** et la diminution des **pollutions**.

Ces chapitres thématiques apportent à l'évaluation une **assise technique** par le biais d'**analyses factuelles** des dynamiques territoriales observées sur le territoire au cours de la dizaine d'années écoulée.

Les regroupements thématiques qui prévalent au sein de chaque chapitre ont été opérés, dans le cadre de cette évaluation, en réponse à certains déséquilibres observés dans la façon dont le **SAR 2011 fut construit autour d'objectifs** (sur lesquels cette évaluation reviendra bien évidemment) qui ont paru peu a-mêmes de constituer un prisme pertinent pour structurer ce rapport d'évaluation. Cette réflexion sur les « angles d'attaques » possibles pour l'évaluation du schéma a été menée dès 2017 lors des premières réunions du groupe technique Région-DEAL-DAAF-Département-AGORAH qui visait alors à définir la

méthodologie de la mission qui fut confiée à l'époque au bureau d'études CITADIA Conseil. Les présents chapitres sont donc une résultante de ces réflexions menées en amont de **façon partenariale**.

Au sein de chaque chapitre, les analyses tant quantitatives que qualitatives sont naturellement mises en perspective au regard des différents outils définis par le SAR 2011 (prescriptions, cartographies, etc.). Enfin, les éléments relatifs à la dimension environnementale (et en particulier les éléments relatifs aux indicateurs environnementaux du schéma) sont mis en avant dans les différents chapitres de sorte à répondre l'attente exprimée par le **CGCT** d'une **évaluation** qui soit **notamment sur le point de vue de l'environnement**. Une section entière de ce chapitre principal revient notamment sur les incidences du SAR vues sous le prisme de ses 6 enjeux environnementaux.

Au final, la lecture de cette **synthèse transversale** (construite et écrite comme pouvant être lue par tout un chacun) devrait permettre au lecteur de prendre connaissance des **constats les plus prégnants** qui sont ressortis de cette évaluation du SAR ; constats qu'il pourra agrémenter, en fonction de sa propre expertise ou simplement selon les sujets qu'il souhaiterait approfondir, de la lecture des chapitres thématiques spécifiques à la connotation plus technique.

F. Organisation du présent document

En termes de structuration, tous les angles d'attaque qui ont été retenus dans le cadre de l'évaluation du SAR se retrouvent dans cette synthèse transversale qui s'organise autour de deux volets.

Le volet 1 met l'accent sur les principales incidences du SAR 2011 sur les évolutions territoriales. Le but de ce volet 1 est de prendre du recul sur les dynamiques territoriales observées au



cours de la dizaine d'années écoulées. A travers ce volet 1, le lecteur se verra ainsi proposer :

- + **Une synthèse** des principales évolutions territoriales et des **incidences du SAR 2011 sous le prisme de ses 6 enjeux environnementaux** ;
- + **Une synthèse** des principaux constats **relatifs à la mise en œuvre du SAR 2011** : levier contre l'étalement urbain, préservation des espaces agricoles et naturels, incidence sur la production de logements, etc.

Le volet 2 met l'accent sur des éléments relevant d'une analyse critique de la structure du document en lui-même, et de la façon dont ses **échelles** ou ses **outils** lui ont permis de se mettre en œuvre sur le territoire. A travers ce volet 2, le lecteur se verra proposer deux grandes parties qui regroupent des éléments d'évaluation sous plusieurs angles différents :

- + **Une évaluation de la structuration du document**, qui se questionne sur la forme du document, sur sa flexibilité, ou encore sur l'application du rapport de compatibilité avec les autres documents de planification du territoire ;
- + **Une évaluation de la démarche de suivi environnemental qui fut réalisée depuis 2011**, qui revient sur les indicateurs environnementaux adossés au schéma qui constitua les prémisses d'une évaluation en continu ;
- + **Une évaluation sous l'angle des représentations spatiales et des échelles temporelles** choisies dans le document, qui se questionne sur son horizon de projection, sur son échelle d'applicabilité, ou encore sur sa carte de destination générale de sols et sur la typologie des espaces ;
- + **Une évaluation transversale des outils dont le SAR fut doté**, qui analyse ses outils internes (prescriptions et concepts phares, quotas d'extensions, ZPU, etc.)

ainsi que le lien entre le SAR et ses outils externes (articulation avec les autres documents cadre du territoire) ;

VOLET 1

LES PRINCIPALES INCIDENCES DU SAR 2011 SUR LE TERRITOIRE

Ce volet 1 met l'accent sur les principales incidences du SAR 2011 sur les évolutions territoriales.

Il permet ainsi de prendre du recul sur les dynamiques territoriales observées au cours de la dizaine d'années écoulées.

A travers ce volet 1, le lecteur se verra ainsi proposer :

- + Une synthèse des principales évolutions territoriales et des incidences du SAR 2011 sous le prisme de ses 6 enjeux environnementaux ;**
- + Une synthèse des principaux constats relatifs à la mise en œuvre du SAR 2011 : levier contre l'étalement urbain, préservation des espaces agricoles et naturels, incidence sur la production de logements, etc.**

Ces deux angles d'analyse se complètent naturellement et dressent les grands constats thématiques de cette évaluation.



Partie 1 - Les principales évolutions relatives aux enjeux environnementaux

La présente section revient sur certains grands constats du SAR 2011 analysés sous le prisme de ses 6 enjeux environnementaux et de l'incidence qu'il a eu sur chacune des dimensions qui leurs sont associées. Pour rappel, ces 6 enjeux environnementaux sont les suivants :

- + La part des énergies fossiles à réduire dans la perspective de l'indépendance énergétique ;
- + L'exposition de la population aux risques naturels à limiter en anticipation des changements climatiques ;
- + L'équilibre des ressources à préserver ;
- + Faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire ;
- + Les pollutions à diminuer ;
- + L'identité et la qualité des paysages et du patrimoine à préserver.

Cette section est complémentaire à celle relative à la structuration du document dans laquelle les enjeux environnementaux sont examinés sous un angle sémantique dans une logique de cohérence d'ensemble des concepts phares présents dans le SAR 2011.

C'est donc ici un réel discours de synthèse (auquel est adossé un ensemble de cartographies ou de graphiques apportant une dimension visuelle) qui est porté sur la mise en œuvre du SAR et sur l'impact de son projet de territoire relativement à ces enjeux. L'ensemble des éléments « techniques » sur lesquels s'appuie ce discours de fond sont

accessibles dans les différents chapitres thématiques qui sont adossés à cette synthèse transversale.

A. La part des énergies fossiles à réduire dans la perspective de l'indépendance énergétique

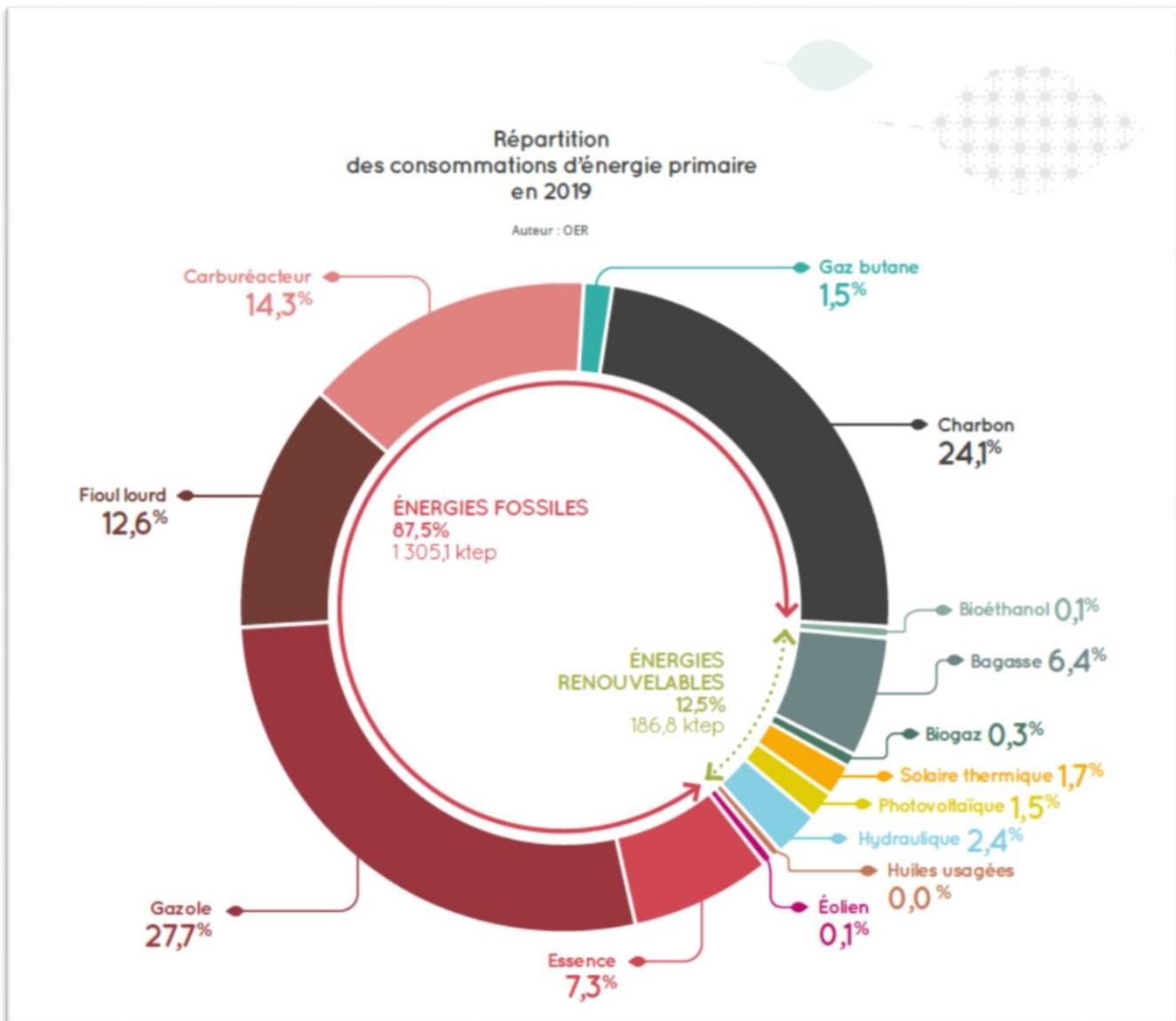
Les enjeux liés à la question de l'énergie figurent de façon générale parmi les plus transversaux qu'il est donné d'analyser dans les documents de planification divers, et ils le sont d'autant plus dans le contexte insulaire réunionnais.

Sur cet enjeu environnemental du schéma, **le constat lié à la mise en œuvre du SAR 2011 est relativement mitigé**, entre un sentiment d'amélioration générale et la réalité des données d'observation qui renvoient à un pragmatisme plus mesuré.

En effet, près de 10 ans après l'approbation du SAR, **l'indépendance énergétique du territoire paraît toujours comme un horizon souhaitable**, mais qui s'est heurté à certaines réalités territoriales.

Un exemple marquant en est l'évolution du **taux de couverture du besoin en énergie primaire par des énergies renouvelables**, qui oscille autour de **13% depuis 10 ans** (comme illustré sur le graphique figurant ci-après) et qui ne permet pas ne





permet actuellement pas de répondre totalement aux objectifs du SAR qui visaient une évolution croissante régulière de cet indicateur. Ces oscillations à la marge ayant généralement été liées au caractère favorable ou non des conditions météorologiques constatées d'une année sur l'autre plutôt qu'à de réelles dynamiques territoriales.

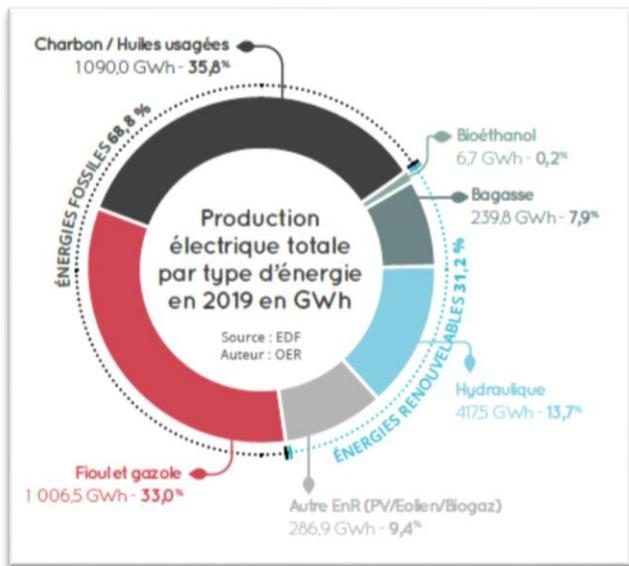
La production de la grande majorité des énergies renouvelables (hydraulique, éolien, solaire) est en effet **fortement dépendante des conditions météorologiques** ; ce constat (qui vaut également pour la bagasse ainsi valorisée et dont la production dépend des bonnes ou moins bonnes campagnes sucrières qui sont elles-mêmes influencées par les conditions météorologiques) étant d'autant plus vrai à La Réunion où il existe de fortes disparités d'une saison à l'autre notamment

en termes de pluviométrie, qui est de surcroit l'un des paramètres les plus influents dans l'évolution de la production des ressources renouvelables.

Des **constats positifs** peuvent néanmoins être dressés, comme **l'augmentation, dans les ressources locales valorisées, de la part du solaire thermique et photovoltaïque**. Mais les **objectifs** annoncés du **SRCAE** (Schéma Régional Climat Air Energie) ou de la **PPE** (Programmation Pluriannuelle de l'Energie) pour les horizons 2020 ou 2030 ne sont **pas atteints pour le moment** (pour rappel, l'un des objectifs du SRCAE de La Réunion vise à atteindre 50% d'énergies renouvelables dans le mix électrique en 2020) malgré des évolutions actuelles et à venir (notamment en terme de valorisation de la biomasse) qui engendrent des **perspectives**

positives pour ce qui relève, au moins, des perspectives en terme d'**autonomie électrique** (visée à horizon **2023** dans la **nouvelle PPE**).

Le pourcentage d'énergies renouvelables dans le mix énergétique réunionnais dépasse ainsi actuellement les 30% (cf. la figure ci-après), et devrait prochainement atteindre les 50% attendus.



Ces deux documents (SRCAE et PPE) existent aujourd'hui, mais ils sont apparus sur le territoire après la date d'approbation du SAR ; et d'une certaine façon se sont ainsi eux qui ont cherché à s'articuler avec le SAR plutôt que soit le SAR qui ait cherché à s'articuler avec eux, ce qui sera la logique qui prévaudra par la suite.

Ce sont donc ces documents qui ont décliné de façon opérationnelle une stratégie régionale sur laquelle le SAR en lui-même n'a eu une réelle incidence qu'à travers son prisme classique de l'occupation du sol (en particulier via ses prescriptions en lien avec le déploiement du photovoltaïque).

La production hydroélectrique est aujourd'hui encore la première source de production d'énergie renouvelable sur le territoire et celle ayant le plus fort impact sur le mix énergétique. Mais malgré son importance, aucun nouvel investissement n'a été alloué au parc hydroélectrique à La Réunion depuis 2011, et la

puissance nominale a donc été maintenue à 133 MW. De plus, bien qu'un projet de renforcement de la capacité de production de la **centrale hydraulique de Takamaka** ait été mentionné dans le SAR (et autorisé dans ses prescriptions), celui-ci a été **abandonné**, notamment en raison des impacts environnementaux trop importants sur la biodiversité de la Rivière des Marsouins.

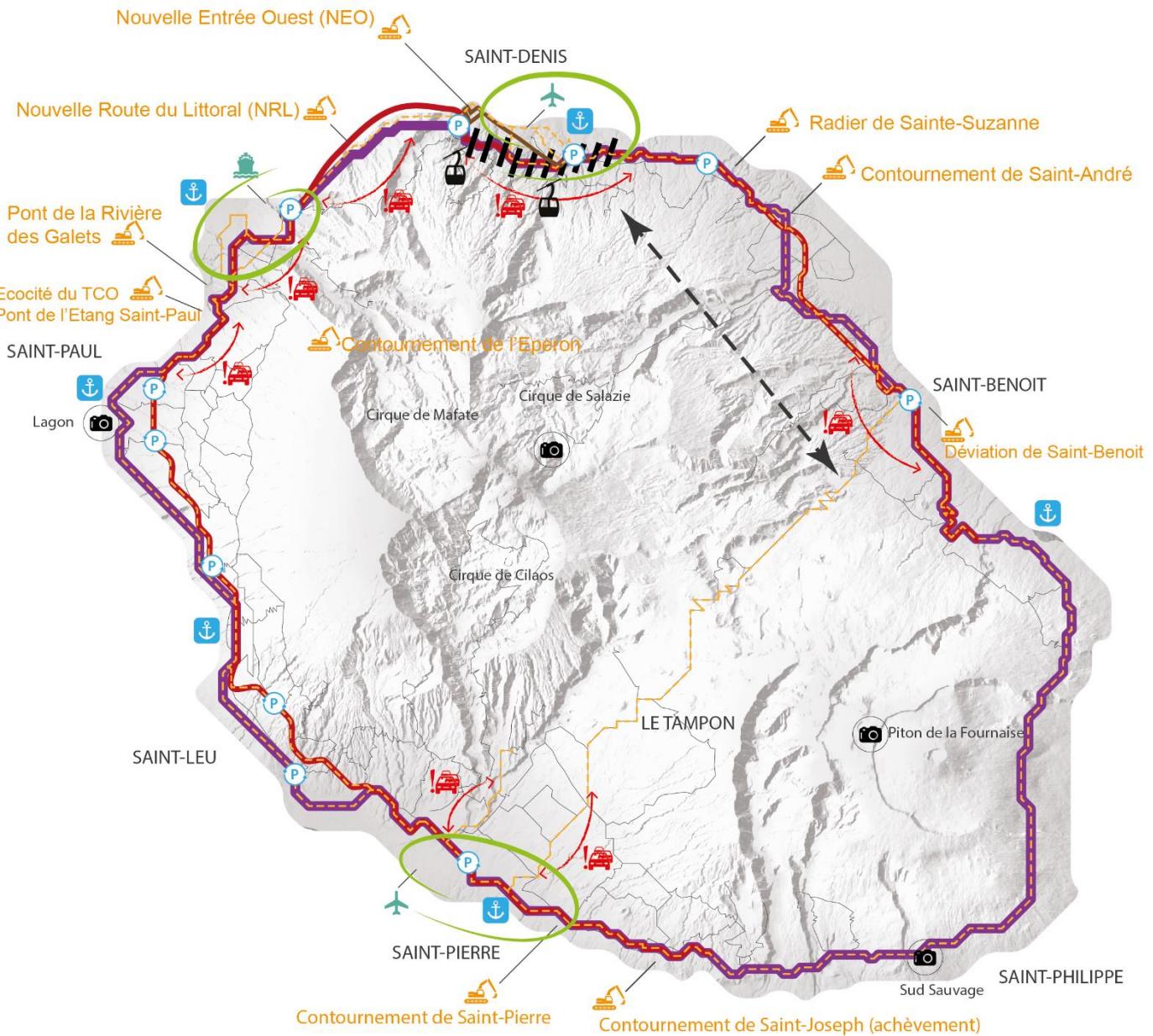
Les projets inscrits au SAR (et notamment via son volet SMVM) relatifs à la possible **valorisation de l'énergie de la mer** n'ont quant à eux jamais été jusqu'à une phase de complète mise en service opérationnelle. Il est difficile de localiser à l'avance ces structures, et leur **identification à l'échelle de bassins de vie** et non pas au moyen de pictogrammes localisés aurait pu faciliter leur développement ou déploiement. Il en va de même de sujets émergents comme celui des éoliennes off-shore, dont il faut pouvoir prévoir les raccordements au réseau électrique terrestre et qui nécessiteraient donc d'être identifiées dans le volet SMVM du SAR à une échelle intermédiaire comme celle des bassins de vie.

Au final, l'**impact direct du SAR sur cet enjeu sera probablement plus important dans ses évolutions à venir dans la mesure où il devra intégrer un nouveau chapitre individualisé valant SRCAE**.

Il paraît néanmoins important dans les constats dressés relativement à cet enjeu d'avoir conscience du **glissement sémantique** opéré entre la façon dont il apparaît dans le SAR (qui parle d'**autonomie « énergétique »**) et la façon dont il est présent dans les actuels SRCAE et PPE (qui parlent d'**autonomie « électrique »**) et qui permet probablement d'être plus réalistes en termes d'objectifs atteignables, en particulier du fait d'exclure de l'équation la question des transports.

En effet, il est nécessaire de rappeler que la question de cet enjeu relatif à l'énergie englobe également de facto les questions liées à la mobilité et aux déplacements.

RESEAU ROUTIER, ZONES DE CONGESTION ET GRANDS PROJETS A LA REUNION



	Tracé RRTG		Tracé RUN RAIL
	Tracé TAO		Zones de congestion
	Réseau de bus inter-urbain		Attractions touristiques
	Voirie principale		Projets routiers structurants
	Voie Vélo Régionale (réalisée et en projet)		Route des Hauts de l'Est
	Importantes zones d'activités économiques		Parking-Relais ou de covoitage en projet
	Aéroports		Port de pêche ou de plaisance
	Ports		Téléphérique

Source : AGORAH
Réalisation : 2020

Si les énergies fossiles restent prédominantes avec environ 87% de la consommation d'énergie primaire totale du territoire, la destination de cette consommation est majoritairement dédiée aux **transports** et à la **production électrique** qui représentent plus de la moitié de la consommation des combustibles fossiles.

Les 2/3 de la consommation globale du transport concernent le **transport routier** (gazole et super sans plomb) avec environ 450 ktep en 2019 (qui représentait 410 ktep en 2011 et donc en **augmentation de près de 10% depuis l'approbation du SAR**). Cette consommation connaît une constante augmentation depuis plusieurs années. Le tiers restant est globalement dû aux transports aériens (carburéacteur), et la part de la consommation relevant des transports maritimes étant de seulement environ 1%.

Les transports représentent donc un poids considérable dans la consommation d'énergie fossile à La Réunion. **Malgré une amélioration de l'offre, les transports en commun restent encore trop peu utilisés par rapport à la voiture individuelle** qui reste le mode de transport privilégié et dont la démultiplication a des impacts importants en terme de consommation d'énergie (mais aussi de qualité de l'air) par rapport aux transports collectifs. Seuls **5% des réunionnais utilisent** par exemple **les transports en commun** dans le cadre de leurs **déplacements domicile-travail** ; cette part passant à 7% en prenant en compte les transports scolaires. Ces chiffres sont stables depuis une dizaine d'années mais, au regard de l'évolution de la population, ils traduisent toutefois une **augmentation des nombres de voyages et de voyageurs**.

De la même façon, l'horizon semble aujourd'hui commencer à s'éclaircir : en dehors des projets locaux de TCSP, de **grands projets de transports en commun** ont émergé sur le territoire et entrent en phase de réalisation (comme le **RunRail** ou les projets de **transport par câble** sur la CINOR). Le RunRail, en tant que première pierre du **RRTG**,

matérialise concrètement ce concept **ancré dans le SAR 2011 à travers son tracé de principe**. D'autres éléments ont également émergé en continu sur les dernières années : les émergences des **pôles d'échanges multimodaux** ou des **aires de covoiturage** sont ainsi des exemples concrets qui montrent le dynamisme du territoire face à l'enjeu majeur que constitue la mobilité.

Sur le plan réglementaire, le territoire a également vu plusieurs nouveaux documents émerger aux différentes échelles : des **PDU** (Plan de Déplacements Urbains) au niveau des intercommunalités, et surtout le **SRIT** (Schéma Régional des Infrastructures et des Transports) et la **PRI** (Planification Régionale de l'Intermodalité) au niveau régional. **Apparus post approbation du SAR 2011**, ils ne sont pour le moment **pas opposables**, mais ils pourront être intégrés en cas de révision du schéma ce qui leur conférerait donc cette propriété.

Bilan et impact du SAR :

La part des énergies fossiles à réduire dans la perspective de l'indépendance énergétique est d'autant plus un enjeu d'actualité que la plupart des constats qui prévalaient en 2011 restent inchangés : la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique n'a que peu évolué ; et, dans l'attente de la mise en service des grands projets de transports en commun qui ont émergé sur le territoire (RunRail en tant que première pierre du RRTG, les projets de transport par câble sur la CINOR, etc.), la voiture individuelle reste toujours le mode de transport privilégié des réunionnais.

*Le SAR a eu trop peu de prise directe sur ces sujets sur lesquels il n'avait pas encore une complète légitimité thématique. La nécessité de réaliser un **SRCAE** en tant que **chapitre individualisé**, et la possibilité d'intégrer le **SRIT** et la **PRI** (afin de les rendre **opposables**) lui donnera probablement plus de poids dans une éventuelle version révisée.*



Néanmoins, de façon indirecte, il est légitime d'avancer que le SAR 2011 aurait pu contribuer d'une façon plus prégnante à la réduction du besoin en énergie (à l'échelle des bâtiments, des quartiers, des centralités, etc.), à la réduction des besoins en déplacements, ... et autant de sujets qui auraient indirectement mieux contribué à s'approcher plus rapidement de l'horizon d'une indépendance électrique à défaut d'être énergétique.

B. L'exposition de la population aux risques naturels à limiter en anticipation des changements climatiques

Le constat d'ordre général qui peut être dressé relativement à cet enjeu environnemental du SAR 2011 est celui d'un **enjeu d'échelle mondiale** qui paraît plus pertinent que jamais à prendre en compte sur le territoire insulaire réunionnais où coexistent 7 des 8 aléas naturels majeurs (cyclones, éruptions volcaniques, séismes, feux de forêt et de végétation, houles et marées de tempête, mouvements de terrain, inondations).

Après 9 années de mise en œuvre du SAR 2011, le constat général est par ailleurs celui d'une **nette amélioration des connaissances**, qui est d'ailleurs le reflet de **politiques volontaristes** sur le sujet.

Cette amélioration des connaissances fut telle que les propres indicateurs environnementaux du SAR sur cette thématique se sont avérés inopérants. Si le **nombre d'habitants du territoire observés comme résidant dans des zones d'aléa fort est en forte augmentation** depuis l'approbation du schéma (près de 100 000 réunionnais vivent aujourd'hui dans une zone d'aléa moyen ou fort !), cela est majoritairement dû à l'évolution des cartographies d'aléas qui ne couvraient pas encore le territoire de façon homogène en 2011 ; l'indicateur n'illustrant finalement pas

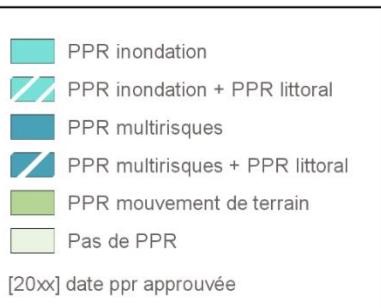
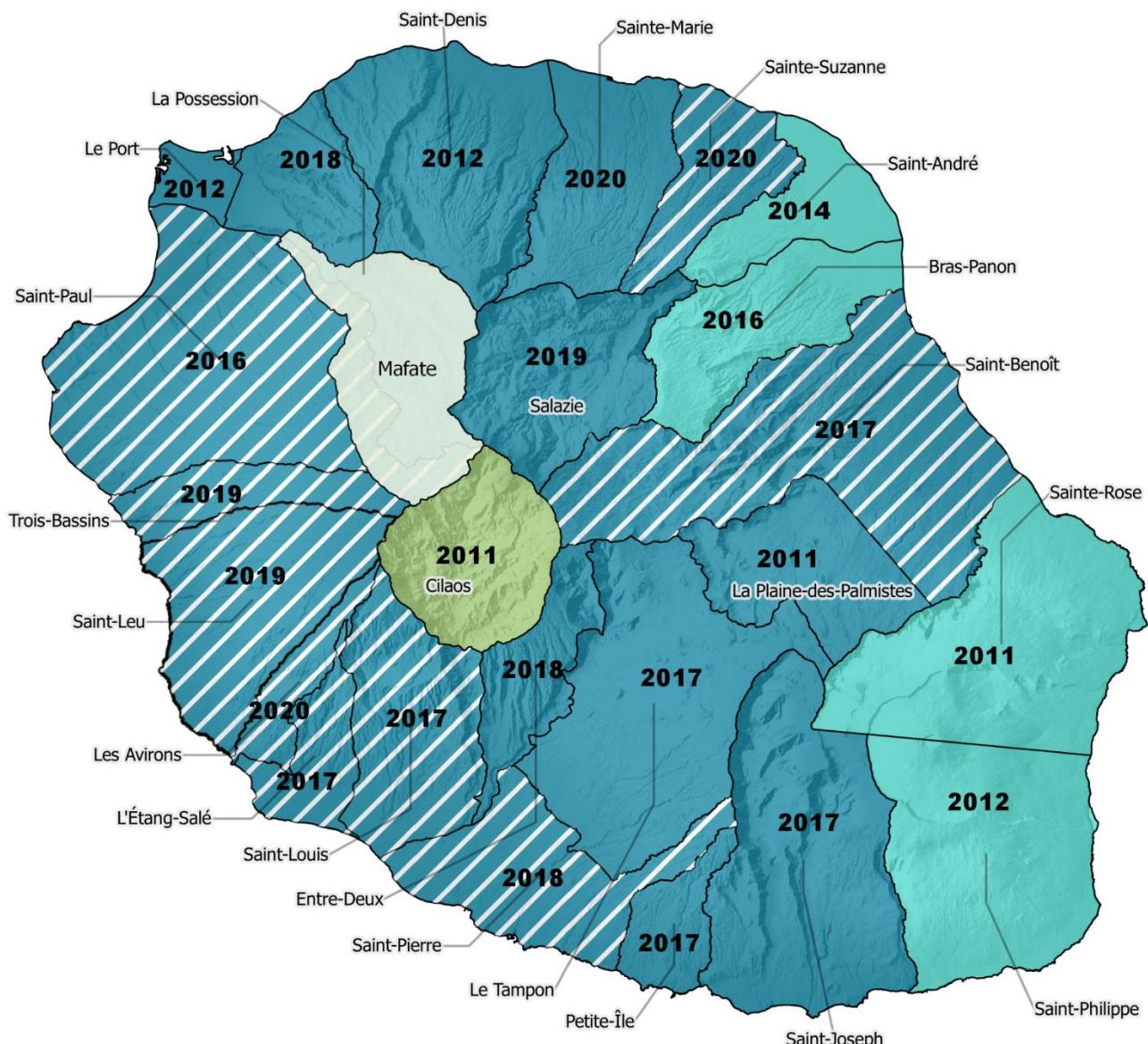
l'augmentation de la population considérée comme vivant dans des zones à risque, mais l'amélioration de l'identification de ces zones à risques.

Cette amélioration continue des connaissances a permis d'embrasser progressivement sur le déploiement des Plans de Prévention des Risques (PPR) sur le territoire. Au moment de l'approbation du SAR n'étaient observés que l'évolution des PPRL (inondation) qui ne couvraient qu'une partie des communes de l'île. Et aujourd'hui ce sont **toutes les communes de l'île qui sont couvertes par un PPRL, un PPRmvt (mouvement de terrain), ou un PPR dit « multi »** (qui combine les deux aléas inondation et mouvement de terrain).

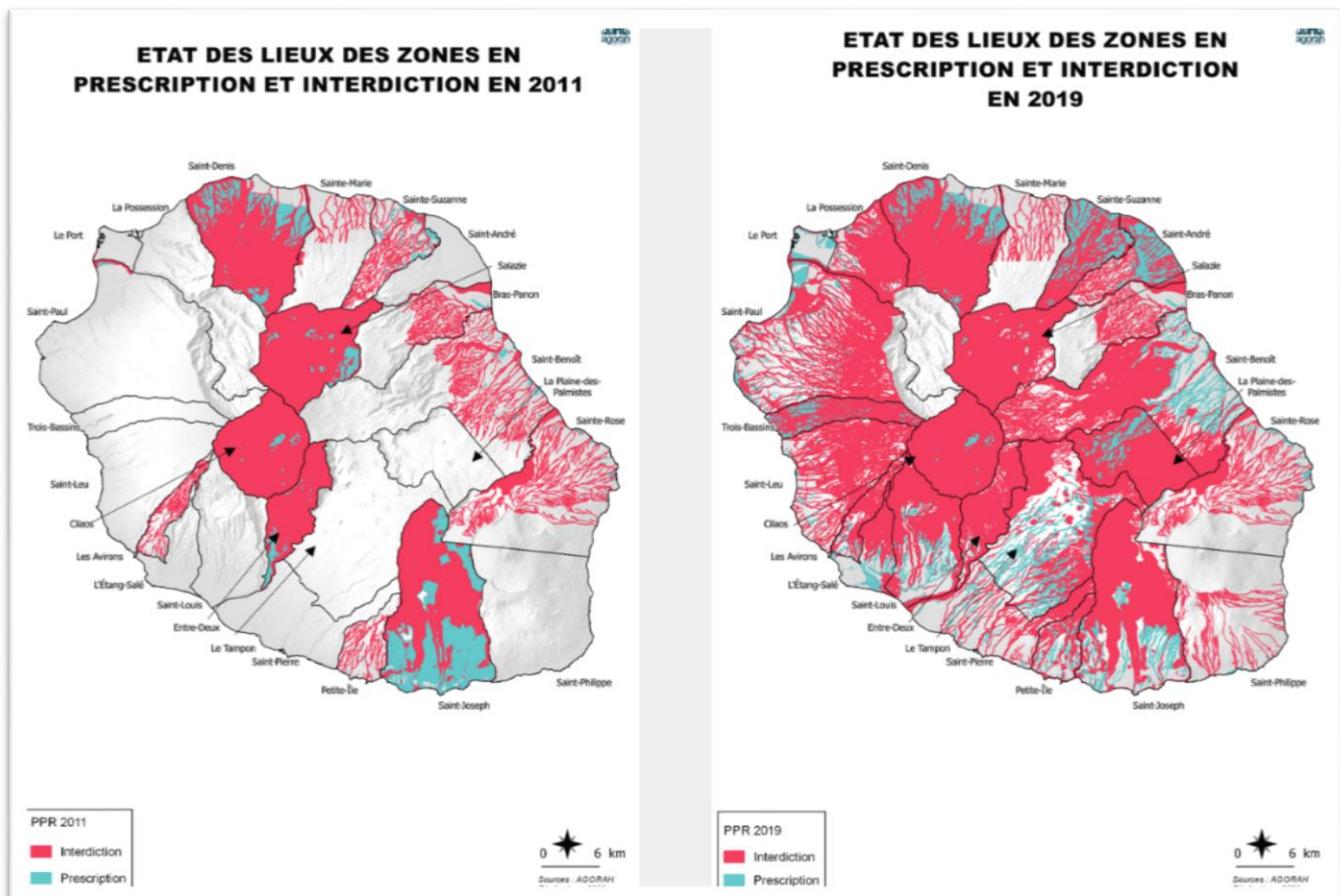
La couverture du territoire est donc complète (en dehors du secteur spécifique de Mafate où ont été réalisées des études spécifiques d'aléas). Ces progrès constatés sur la dizaine d'années écoulées permettent même aujourd'hui de procéder à la révision de certains PPRL ou PPRmvt de première génération, et de s'intéresser à d'autres aléas présents sur le territoire, en particulier ceux inhérents à la **dimension littorale** par le biais de **PPRL** (littoraux) dont 9 communes ont été dotées ces dernières années. Cette évolution des PPRL s'inscrivant par ailleurs totalement en phase avec l'un des enjeux environnementaux spécifiques au SMVM relatif à la **gestion des risques naturels dans l'espace littoral**.

Néanmoins, si les progrès en termes de couverture territoriale par les PPR sont bien réels, ils relèvent essentiellement de **démarches menées par les services de l'Etat et sur lesquels le SAR n'a eu que peu d'incidence**. Il a en revanche joué un rôle plus important (bien que moins mesurable par des indicateurs classiques) en distillant la notion de « **prise en compte du risque dans l'aménagement** » à travers ses prescriptions et préconisations, sans que celles-ci ne reflètent pour autant avec force la dimension « **changement climatique** ».

STATUT DES PPR EN DATE DU 30/09/2020



0 8 km
 Sources: AGORAH / IGN / DEAL
 Réalisation: 2020



Les grands principes liés à l'économie d'espace, les différents zonages définis par la cartographie de destination générale des sols, ou encore les cartographies et zonages spécifiques du SMVM ont ainsi permis de cadrer (ou du moins de ralentir) certains processus, comme l'étalement urbain et le mitage de façon générale ou l'artificialisation de l'espace littoral (**le trait de côte réunionnais étant considéré comme anthropisé à plus de 60%**), rejoignant ainsi les enjeux environnementaux spécifiques su SMVM sur ce point.

Au final, certains points pourront naturellement être améliorés dans de prochaines évolutions du SAR, comme l'articulation entre le SAR et les actions du PGRI, ou la flexibilité nécessaire à la réalisation de certains projets de sécurisation. Mais cet enjeu reste un **enjeu majeur**, et est d'ailleurs probablement celui qui fut retracé de la façon la plus directe dans les objectifs du schéma (à travers l'objectif « Sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques »).

Bilan et impact du SAR :

Le premier élément à mentionner relativement à cet enjeu sur la durée de mise en œuvre du SAR 2011 est qu'elle a permis une nette **amélioration des connaissances** territoriales sur cet enjeu ; enjeu qui est d'ailleurs retracé de façon assez directe dans les objectifs du schéma (à travers l'objectif « **Sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques** »).

La couverture du territoire est aujourd'hui complète en termes de **PPR_i**, **PPR_{mvt}** ou **PPR_{multi}**, et les **PPR littoraux** ont commencé à être déployés sur plusieurs communes de l'île.

Mais ce déploiement des PPR relève essentiellement de démarches menées par les services de l'Etat et sur lesquels le **SAR 2011 n'a eu que peu d'incidence** directe

En revanche le SAR a joué un rôle (bien que moins mesurable par des indicateurs classiques) en distillant la notion de « **prise en compte du risque**

dans l'aménagement » à travers ses prescriptions et préconisations

Si le nombre d'habitants du territoire observés comme résidant dans des zones d'aléa fort est en constante augmentation depuis l'approbation du schéma (près de 100 000 réunionnais vivent aujourd'hui dans une zone d'aléa moyen ou fort !), cela est majoritairement dû à l'évolution des cartographies d'aléas qui ne couvraient pas encore le territoire de façon homogène en 2011

Au final si la notion de prise en compte du risque est bien présente dans le document, la dimension « changement climatique » n'y est que peu abordée de façon directe.

l'aménagement au niveau des biseaux salins) rejoint la notion de préservation telle que mentionnée dans l'enjeu du SAR et peut interroger quant au choix sémantique opéré (probablement lié à la connotation « valorisation énergétique » qui a été mentionnée dans une section précédente).

Sur la question de la ressource en eau, le **SDAGE** reste évidemment le principal outil à l'œuvre sur le territoire. Mais le SAR a également eu des effets directs et indirects permettant d'aller vers cet objectif de préservation de la ressource.

Effets directs à travers les dispositifs de protection de certains périmètres, comme le **PILO** (Périmètre Irrigué du Littoral Ouest) dont les prescriptions du SAR ont fait un espace préservé. Et **effets indirects** à travers tous les impacts que le SAR a pu avoir sur la **réduction de la consommation foncière et le respect des grands équilibres**.

Néanmoins il conviendra probablement d'aller plus loin dans les prochaines évolutions du document, qui aurait pu prendre en compte d'autres **périmètres irrigués** potentiels sur le territoire s'il avait été doté d'un niveau de **flexibilité** plus adéquat. L'usage actuel du schéma, son application et ses orientations fondamentales démontrent par ailleurs l'importance de mettre en place une **réflexion de fond sur l'adéquation de la ressource en eau** (salinité de certains aquifères, débits biologiques minimums de cours d'eau, etc.) et les perspectives de développement des territoires. La **conditionnalité de l'ouverture à l'urbanisation à la démonstration d'une ressource en eau suffisante et de qualité** pourrait ainsi être renforcée.

Par ailleurs, le SAR à travers sa démarche de suivi de ses indicateurs environnementaux, a permis de sensibiliser élus et techniciens sur cette thématique à laquelle 2 indicateurs se rattachaient : la **consommation d'eau par habitant**, et le **rendement moyen des réseaux d'alimentation en eau potable** (AEP). Le premier se situe autour de **270 L/jour/habitant**, et le second se situe autour



de 60% (avec seulement 10 communes pour lesquelles il se situe au-dessus de 65%). Et si le transfert de compétences aux EPCI lié à la GEMAPI peut susciter un motif d'espoir légitime quant à l'amélioration des réseaux, l'évolution de la consommation d'eau par habitant ne continuera, elle, à dépendre grandement des modes de vies et habitudes de chacun de nos citoyens.

Le SAR prévoyait une diminution de cette consommation, pour laquelle une tendance à la baisse ait pu être observée entre 2011 et 2015. Mais à partir de 2016, les consommations d'eau potable sont reparties à la hausse. Un phénomène en partie expliqué par une **dégradation des rendements des réseaux AEP en 2016 et 2017**. Le SAR avait comme objectif l'amélioration des réseaux AEP, et cela par le biais d'une densification de l'aménagement de l'île, facilitant ainsi la gestion des réseaux. Bien que la densification moyenne ait augmenté sur le territoire, elle semble ne pas être aujourd'hui suffisante sur l'ensemble de l'île, alors

que certaines communes montrent bien une amélioration du rendement de leur réseau AEP.

Enfin, dans le cadre de la sécurisation des réseaux, notamment par l'interconnexion, le SAR 2011 semble avoir **atteint ses objectifs**. En effet, les **réseaux Ouest et Sud de l'île sont aujourd'hui interconnectés** et permettent d'assurer l'approvisionnement en eau d'une grande partie de la population. Il est toutefois à noter que bien que des projets existent sur le Nord et l'Est de l'île, leur interconnexion n'est pas assurée par le SAR actuel.

Sur la dimension relative à la **ressource en matériaux**, le SAR s'est articulé avec le SDC tout en **définissant sa cartographie des espaces carrières**. Il a donc permis de conférer un **caractère opposable** à ces espaces dans les documents d'urbanisme locaux au gré de la mise en compatibilité de ces derniers avec le SAR.

Cette **forte incidence** peut être mesurée via l'un des indicateurs relatifs à la part de ces **espaces**

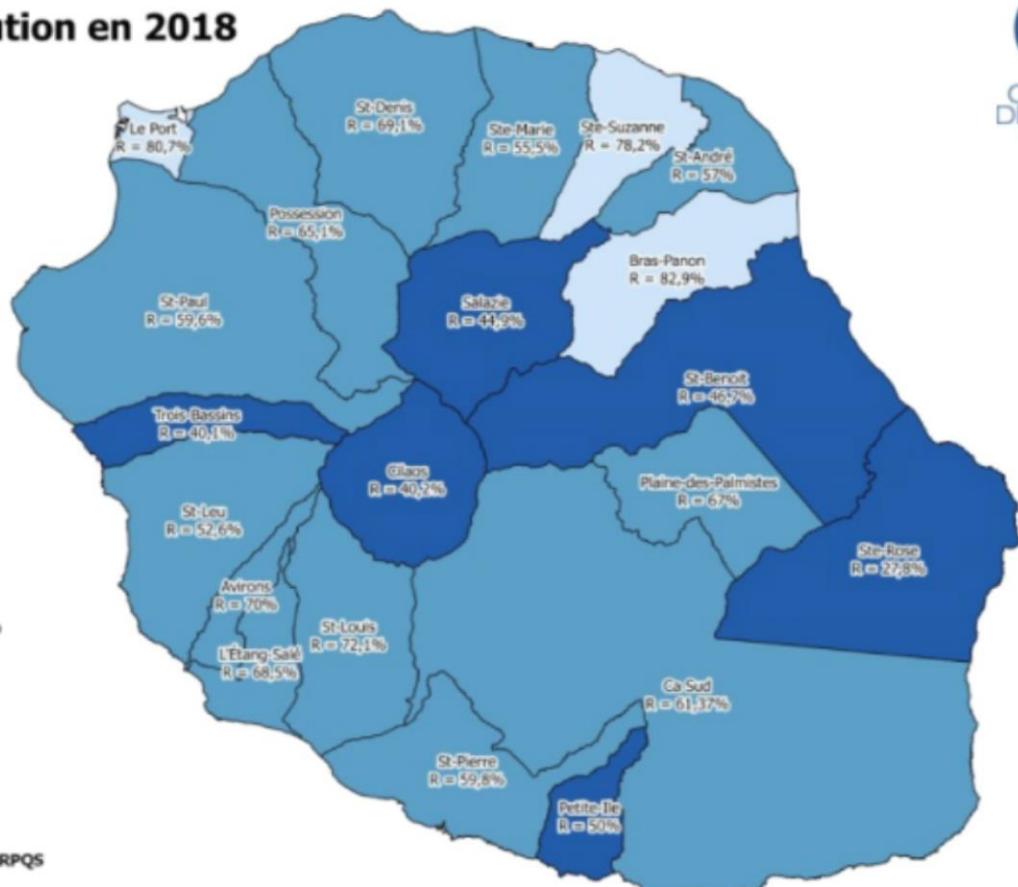
Rendement des réseaux de distribution en 2018



Légende

	Rendement en %
	< 50
	50 - 75
	> 75

Source: RAD et RPQS



carrières qui est effectivement protégée dans les PLU. Celle-ci a doublé en 10 ans, passant d'environ 30% au moment de l'approbation du schéma à plus de 60% aujourd'hui. Et, si la part de ces espaces qui a été perdue au profit de l'urbanisation représente aujourd'hui plus près de 70 ha (sachant qu'elle était déjà de 45ha au moment de l'approbation du SAR), cette surface ne représente à peine 1% de la surface totale des espaces carrières définis par le schéma.

Mais, sur ces sujets comme sur d'autres, il est important de rappeler que le **SAR n'est qu'un outil qui ne fait ici qu'ouvrir des possibilités**. Si l'enjeu global d'un **équilibre des ressources à préserver** a été bien traduit à travers certaines de ses prescriptions, il aurait probablement pu l'être encore plus si le SAR avait été doté de la dose de flexibilité nécessaire et si l'articulation avec les autres documents cadre du territoire avait été mieux pensée (comme cela fut mentionné dans les sections spécifiques de ce chapitre).

En soi l'idée de préservation des ressources renvoie à la façon dont celles-ci sont utilisées, et cette dimension doit être prise en compte dans les prochaines évolutions du SAR par le biais d'une réflexion urbaine intégrée. Certains déséquilibres sont en effet constatés dans la façon dont l'urbanisation future est pensée, et la localisation des futurs logements du territoire devrait intégrer une meilleure réflexion tant sur la dimension eau que sur la dimension matériaux.

Sur cette dernière, le constat est par exemple aujourd'hui préoccupant pour les acteurs du secteur qui constatent une **inadéquation entre les sites de production et les zones de consommation** : l'ouest de l'île, particulièrement attractif, est le lieu d'une production importante de logements actuels et à venir (plus de **70% des logements restants à livrer dans les opérations d'aménagement** recensées en 2016 se situent par exemple sur le **bassin ouest**), mais les réserves actuellement autorisées ne devraient pas permettre de couvrir ces besoins pendant plusieurs années, ce qui

engendrerait potentiellement le recours à des ressources venant des bassins de vie est ou sud. Et pour ce qui est du simple angle de vue relatif à la ressource en eau, les dynamiques de construction importantes constatées sur les bassins de vie nord, ouest, et sud peuvent paraître paradoxales alors que la ressource y est moins abondante que sur l'Est de l'île.

Bilan et impact du SAR :

Sur la ressource en eau, le SAR a eu des effets directs positifs à travers les **dispositifs de protection** de certains périmètres, comme le **PILO** (Périmètre Irrigué du Littoral Ouest) dont les prescriptions du SAR ont fait un espace préservé. Mais il a également eu des **effets indirects** à travers les impacts qu'il a pu avoir sur la **réduction de la consommation foncière** et le respect des grands équilibres

Le SAR prévoyait néanmoins une **diminution de la consommation**, pour laquelle une tendance à la baisse ait pu être observée entre 2011 et 2015, mais qui est repartie à la hausse depuis 2016, notamment du fait de l'évolution à la baisse du rendement des réseaux sur cette période.

Sur la ressource en matériaux, le SAR s'est articulé avec le **SDC** tout en définissant sa cartographie des espaces carrières. Il a donc permis de conférer un **caractère opposable** à ces espaces dans les documents d'urbanisme locaux au gré de la mise en compatibilité de ces derniers avec le SAR. Il a ainsi eu une forte incidence sur la **préservation de espaces carrière** : la part de ces espaces carrière protégée dans les **PLU a doublé en 10 ans** (30% au moment de l'approbation du schéma, plus de 60% aujourd'hui).

Si la part de ces espaces qui a été perdue au profit de l'**urbanisation** représente aujourd'hui plus près de **70 ha** (sachant qu'elle était déjà de 45ha au moment de l'approbation du SAR), cette surface représente à peine 1% de la surface totale des espaces carrières définis par le schéma.



D. Faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire

Le constat d'ordre général qui peut être dressé relativement à cet enjeu environnemental du SAR 2011 est celui d'un enjeu qui occupe une place particulièrement prégnante au sein du schéma ne serait-ce qu'au regard du nombre d'indicateurs qui lui furent associés au titre de son suivi environnemental (11 indicateurs sur un total de 23).

Comme cela a été évoqué dans la section de ce chapitre relative à la structuration du schéma, la place particulière occupée par cet indicateur n'avait pas pour objet de le rendre « prioritaire » par rapport aux autres enjeux environnementaux ; mais, elle était un reflet de la place qu'occupait la dimension « occupation du sol » dans le SAR, puisqu'il était probablement l'enjeu pour lequel cette dimension avait le plus d'impacts directs.

Le territoire réunionnais possède un patrimoine naturel unique, que le SAR 2011 a probablement su retranscrire au maximum de ce que lui permettaient les connaissances et le contexte de l'époque de son approbation. Le SAR a en effet su s'appuyer sur les travaux relatifs à la genèse du Parc National de La Réunion, créé en 2007 en donc en pleine période de révision du SAR de 1995. Le SAR 2011 inclut ainsi non seulement des éléments cartographiques renvoyant aux zonages du Parc, et en particulier le cœur de celui-ci, mais il y fait référence dans ses prescriptions et il renvoie également à la Charte du Parc.

En ce sens le SAR 2011 a donc su s'appuyer avec intelligence sur l'outil Parc National pour contribuer, à travers sa logique de préservation des espaces naturels, à la protection de la biodiversité. Sous cet angle le SAR a donc complètement respecté l'enjeu de placer la biodiversité parmi les enjeux de l'aménagement du territoire. Cette observation est renforcée par les constats relatifs aux typologies que le SAR 2011 a définies, d'une part dans sa cartographie de destination générale des sols, et,

d'autre part, dans sa définition des espaces naturels de forte et de moindre valeur.

En retrançrant ainsi les espaces naturels (que ce soit à travers les **continuités écologiques**, les **coupures d'urbanisation**, les **espaces naturels de protection forte**, etc.) dans ses cartographies phares et en leur associant (à travers les prescriptions) une **réglementation y proscrivant ou y conditionnant de façon très limitée le développement de l'urbanisation**, le SAR a réellement donné corps à cet enjeu de faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire.

Le bilan sur ce point est particulièrement positif, puisque ces types d'espaces se sont ensuite (lentement, mais progressivement) retrançrits dans les documents d'urbanisme d'échelle infra : par rapport à 2011, plus de **20 000ha d'espaces naturels de protection forte supplémentaires sont ainsi protégés dans les PLU (+19%)**, de même que **1200ha supplémentaires d'espaces de continuité écologique (+3%)**. La part des **coupures d'urbanisation protégée dans les PLU** approche quant à elle les **85%** alors qu'elle n'était que de 54% en 2011.

Du strict plan de la préservation de la biodiversité, il est toutefois curieux de noter le sentiment de protection plus prégnant relativement au développement urbain sur les coupures d'urbanisation (en lien avec les enjeux paysagers mentionnés plus loin) que sur des espaces directement reconnus comme espaces naturels et sur lesquels certains développements sont possibles de façon conditionnée.

Ce constat d'ensemble très positif peut toutefois être pondéré en tenant compte des questions de **temporalité**, de **flexibilité**, ou tout simplement d'**amélioration des connaissances** territoriales déjà mentionnées par ailleurs. En effet, de nouvelles connaissances sont apparues depuis l'approbation du SAR, comme la modernisation des ZNIEFF, les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique. Cette modernisation a

entraîné la fusion, création, modification ou suppression de plusieurs zones telles qu'elles existaient au moment de l'approbation du SAR. Par rapport aux éléments ayant évolué depuis ceux présentés dans l'état initial de l'environnement du SAR, la mise à jour des ENS (Espaces Naturels Sensibles, en 2011) ainsi que celle des APB (Arrêtés de Protection de Biotope, en 2011 également) peuvent également être citées. Enfin, la prise en compte d'autres travaux, et notamment celle de l'étude préalable d'identification et de cartographie des réseaux écologiques à La Réunion (réalisée par la DEAL en 2014) auraient pu permettre d'améliorer encore un peu plus la place accordée à la biodiversité dans l'aménagement du territoire.

Si le SAR en soi n'a pas pu intégrer ces éléments, les indicateurs qui y étaient associés ont, eux, vu leurs méthodologies de calcul évoluer pour les intégrer au fil de l'eau. La comparabilité sur l'ensemble de la période de mise en œuvre du SAR en est rendue complexe, mais **les principes du SAR sont tout à fait respectés, avec une urbanisation se faisant prioritairement sur les espaces naturels de moindre valeur** plutôt que sur ceux de forte valeur.

Mais si le SAR 2011 a indubitablement œuvré en ce sens, il l'a fait via le prisme de l'occupation du sol, via lequel il a constitué un outil efficace de préservation des espaces naturels. Et ce serait une **vision bien trop restrictive des enjeux liés à la biodiversité** que de les examiner via ce seul prisme. **Préserver un espace ne sous-entend ainsi pas nécessairement que cet espace soit « de bonne qualité », avec une présence d'espèces endémiques ou d'espèces indigènes supérieure à celle des espèces exotiques qui constituent une réelle problématique sur le territoire.**

Les « Pitons, Cirques, Remparts de La Réunion » ont été classés comme Bien du **patrimoine mondial** de l'humanité par l'**UNESCO** et ont permis d'apposer une reconnaissance sur un territoire par ailleurs reconnu comme l'un des hotspots mondiaux

de la biodiversité. Mais le **rapport d'évaluation de l'IUCN sur l'état de conservation du Bien a pointé en 2017 une insuffisance des moyens dédiés à la lutte contre les espèces invasives** et a évalué l'état actuel du Bien comme relevant d'un **niveau de préoccupation élevée avec une tendance à la détérioration.**

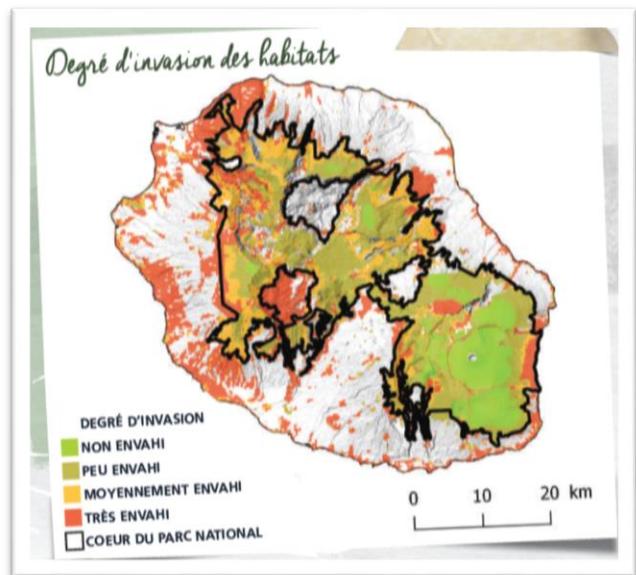


Figure : degré d'invasion des habitats (source Parc National)

Des travaux ont ainsi été initiés depuis, notamment par le Parc National, et ont permis d'aboutir à une première cartographie partagée **des enjeux de conservation** sur l'ensemble du territoire. Sur **128 723 ha de végétation naturelle restante**, pas moins de **58 819 ha constituent des enjeux de conservation**. Ces travaux ont permis d'aboutir à des cartographies (comme la cartographie adjacente extraite du rapport annuel 2018 du Parc National) précisant le degré d'invasion au sein d'enveloppes ayant un fort enjeu de conservation, et sur lesquelles seront donc priorisées les actions de lutte contre les plantes exotiques envahissantes.

De tels travaux pourront grandement servir les futures évolutions du SAR si celui-ci souhaite aller au-delà de son actuelle vision par fonctions (maintien de la biodiversité, lutte contre l'érosion, la protection contre les pollutions, la lutte contre les inondations, ...) qui sert de base à la détermination d'**espaces naturels de forte valeur qui ne tiennent actuellement pas compte de façon**

assez prononcée de ces questions liées à l'état de conservation (et qui, par exemple au titre de la lutte contre l'érosion, intègrent dans leur méthodologie de calcul les espaces agricoles et notamment les espaces canniers).

Bilan et impact du SAR :

L'influence du SAR sur l'enjeu de faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire fut incontestablement très positive.

Bien qu'imparfaits, les **zonages** (et les prescriptions associées) définissant les espaces naturels de protection forte, les continuités écologiques ou encore les coupures d'urbanisation ont permis de progressivement matérialiser ces espaces dans les PLU et d'y empêcher ou d'y conditionner toute urbanisation. Et l'évolution des dynamiques territoriales montre ainsi une tendance à l'urbanisation plus importante sur les espaces naturels à moindre valeur que sur les espaces naturels à forte valeur.

Néanmoins, ce serait une **vision bien trop restrictive des enjeux liés à la biodiversité que de les examiner via le seul prisme de l'occupation du sol**. Et il serait souhaitable que les prochaines évolutions du SAR prennent en compte les **enjeux de conservation** de façon bien plus prégnante.

E. Les pollutions à diminuer

Le constat d'ordre général qui peut être dressé relativement à cet enjeu environnemental du SAR 2011 est celui d'un **enjeu d'ordre général couvrant potentiellement plusieurs dimensions**.

Les questions de prévention des déchets, celles de gestion des eaux usées, ou encore celles de réduction des émissions de gaz à effet de serre étant en effet toutes englobées dans cet intitulé via des prismes divers.

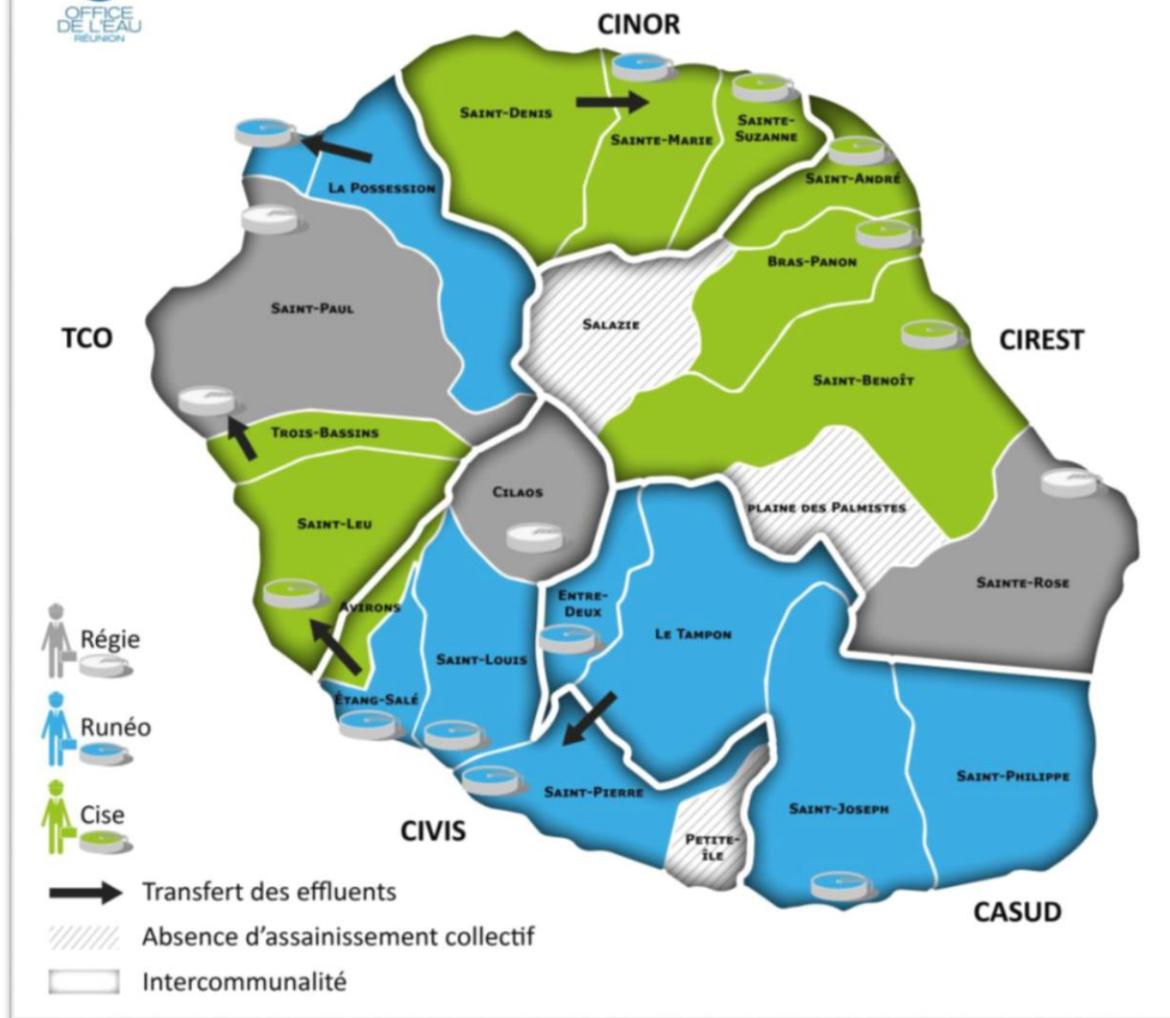
Parmi les thématiques citées, la question de la gestion des eaux usées est celle pour laquelle le SAR a eu l'incidence la plus notable (de par son articulation avec le SDAGE), au-delà même du fait que c'est probablement celle qui fut retranscrite le plus directement au sein du document et à travers ses indicateurs environnementaux : le seul indicateur environnemental du SAR 2011 associé à cet enjeu de diminution des pollutions s'intéressant en effet à au déploiement des réseaux d'assainissement.

L'une des volontés du SAR 2011 (et du SDAGE dont relève la thématique) était en effet d'augmenter la **part de la population connectée ou connectable à un réseau d'assainissement collectif**. Les données et l'expertise de l'Office de l'eau permettent d'en obtenir une estimation dont la croissance, lente mais continue (de 47% en 2012 à 52% en 2018) est conforme aux attentes du SAR.

Cette progression est multifactorielle ; certains facteurs relèvent directement de l'augmentation du nombre de nouveau logement proportionnel à l'augmentation de la population mais également aux travaux constants des autorités compétentes dans le cadre de l'extension et la modernisation des réseaux existants.

La progression de cet indicateur peut également être expliquée par les investissements qui ont été faits afin de moderniser les infrastructures, notamment par la **construction** ou la **réhabilitation de stations d'épuration**. En effet,

Répartition spatiale du mode de gestion de l'assainissement



depuis 2010, ce sont **14 nouvelles stations qui ont été ouvertes ou réhabilitées**. La cartographie adjacente, produite par l'Office de l'Eau, donne un aperçu de la localisation de ces stations sur le territoire et des différents flux existants à l'échelle des bassins de vie du SAR.

Ces ouvertures ou réhabilitations ont eu pour conséquences **d'accroître de façon significative la capacité d'épuration à La Réunion**. La capacité d'épuration de l'île a plus que **doublé entre 2009 et 2017**, avec un bond entre 2012 et 2013, possible grâce à l'ouverture des STEP du Grand-Prado (170 000 eH) et Terre des 3 Frères.

C'est donc un bilan très positif qui peut être dressé, malgré des impacts directs pas toujours imputables au SAR, dont la réflexion sur la structuration de l'espace urbain d'aujourd'hui et de

demain aurait par ailleurs pu prendre en compte de manière plus poussée et plus claire la question de l'accès aux réseaux d'assainissement comme facteur de conditionnement de l'urbanisation (et en particulier des extensions urbaines). La cartographie adjacente relative au niveau de risque microbiologique renvoie à cette idée d'une réflexion intégrée sur le lien entre la ressource, sa qualité, l'usage qui en est fait, et les pressions qu'elle subit.

En 2018, la qualité des cours d'eau et des aquifères de l'île semble être de plus en plus impactée par des polluants issus des intrusions saline, des herbicides et des médicaments.

Les façades Sud et Ouest semblent particulièrement touchées par des phénomènes d'intrusion saline, avec des concentrations en chlorure particulièrement importantes ; éléments

également préoccupants au regard des enjeux spécifiques à ce sujet de la qualité des eaux dans le volet SMVM du SAR. Afin de répondre à cette problématique le SDAGE 2016-2021 a donc introduit la surveillance de secteurs à risque. Ces remarques sont également valables sur le suivi et les actions menées dans le cadre du bon état des cours d'eau et aquifères.

Cependant, en reprenant une partie des objectifs identifiés par le SDAGE 2010-2015 il est là encore difficile d'identifier l'impact direct du SAR. Les **connaissances et pratiques en matière de suivi et d'actions dans le cadre de l'atteinte du bon état de l'ensemble des masses d'eau de l'île, sont en constante évolution**. Et il est au final possible de se demander si en raison de sa période de vie, le SAR ne devrait pas faire un renvoi exclusif au SDAGE, un document obligatoirement révisé tous les 6 ans.

Pour ce qui relève de la **gestion des déchets**, le SAR 2011 l'associe essentiellement à l'enjeu de préservation de l'identité et de la qualité des paysages qui fera l'objet de la prochaine section.

Pour ce qui est de la dimension « pollutions » en lien avec les déchets, l'important est d'observer les quantités de déchets produites sur le territoire et la façon dont elles sont gérées. Cette première étape d'amélioration des connaissances territoriales – essentielle pour pouvoir au fil du temps observer les éventuelles diminutions exprimées par l'enjeu du SAR – s'est concrétisée par l'**émergence de l'Observatoire Réunionnais des Déchets** adossé à l'AGORAH et dont la Région et l'ADEME contribuent au financement partenarial depuis 2017.

Entre 2011 et 2018 les **quantités de DMA (Déchets Ménagers et Assimilés) collectés ont connu peu de fluctuations**, passant de 541 868 tonnes en 2011 à 541 658 tonnes en 2018, soit une variation globale de -0,6%, incluant des variations interannuelles.

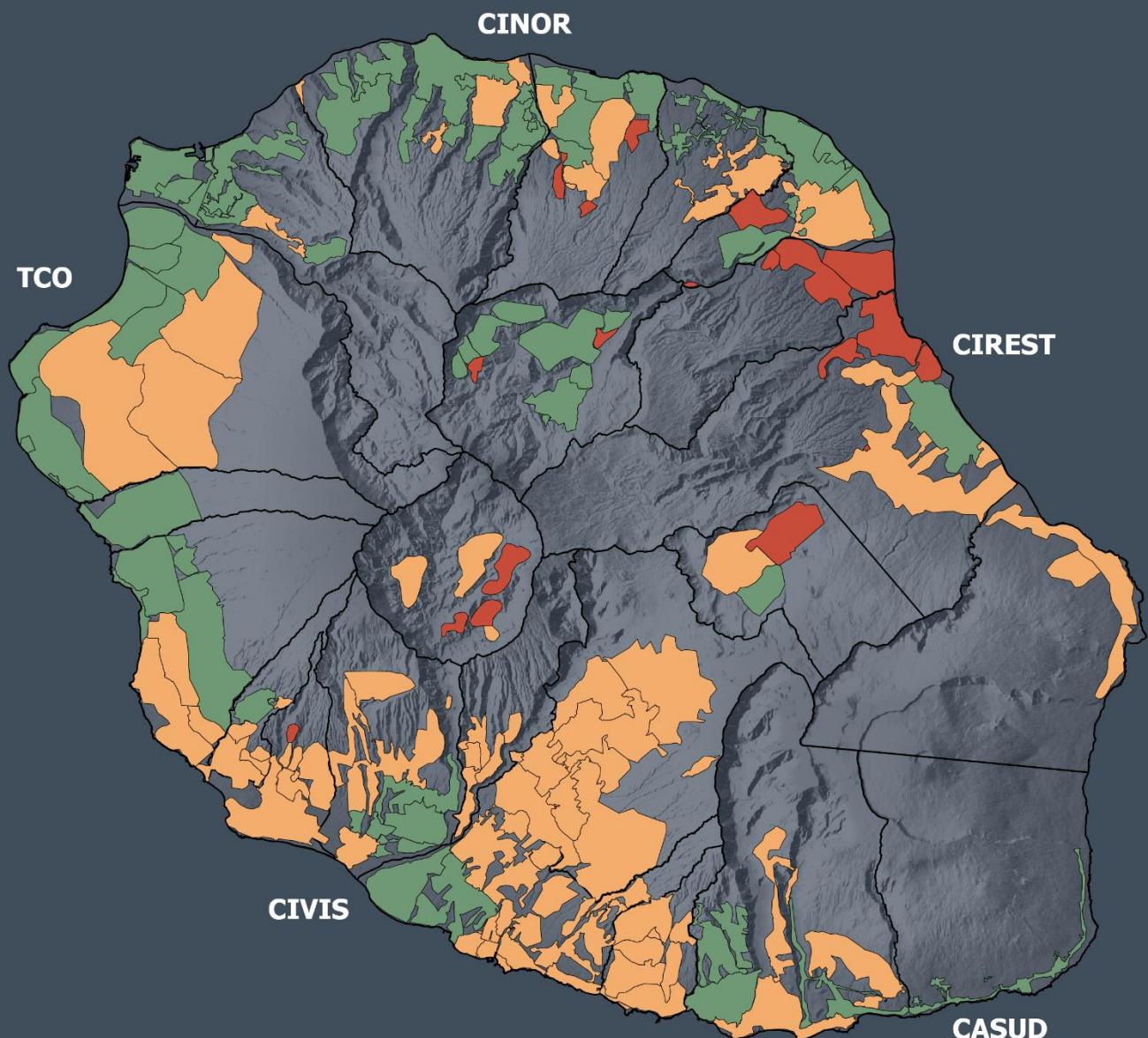
En matière de ratio par habitant, on observe ce même type de fluctuations interannuelles. A contrario des tonnages, ce ratio permet d'identifier la production par habitant et donc de prendre en compte la démographie du territoire. Cet indicateur est donc essentiel dans le suivi de DMA. A La Réunion, **en 2011 la production de DMA par habitant** s'élevait ainsi à **654 kg/hab**, contre **634 kg/hab en 2018**, soit une baisse de 4%, et est donc le signe d'une amélioration relative même si de nombreux facteurs peuvent avoir une incidence notable sur ces évolutions (ne serait-ce qu'au niveau des conditions climatiques qui peuvent impacter une production de déchets verts qui représente globalement 25% des tonnages de DMA collectés).

De grandes disparités ressortent toutefois des comparaisons avec le contexte métropolitain, où la part des emballages ménagers recyclables (le contenu des « poubelles jaunes ») est globalement inférieure de moitié à La Réunion.

Mais la production et la collecte de ces déchets ne suffisent pas à refléter l'intégralité du processus à l'œuvre lorsque l'on s'intéresse à la diminution des pollutions, et il est donc intéressant de s'intéresser au devenir de ces déchets.

L'état des lieux dressé en 2011 note ainsi un taux d'enfouissement de 89% pour l'année 2007 ; malgré quelques variations, ce **taux de déchets enfouis n'a cessé de diminuer pour passer de 73% en 2011 à 62% en 2018**. Cette tendance à la baisse est d'autant plus importante que parallèlement très peu de variations sont observées sur les quantités de DMA collectés. Il est donc possible de déduire un **taux de valorisation en constante évolution**, notamment en matière de valorisation organique. Le taux de valorisation globale est ainsi passé de 11% en 2007 à 38% en 2018.

Etat des lieux des unités de distribution d'eau potable selon le niveau de risque microbiologique



Niveau de risque microbiologique par unité de distribution d'eau potable

- Risque maîtrisé
- Risque potentiel
- Risque avéré

0 7 km

Sources : AGORAH / IGN
Réalisation 2019



Sur d'autres dimensions de la gestion des déchets, comme les déchets du BTP et les déchets d'activités économiques, le tableau des connaissances territoriales est encore incomplet malgré les efforts de recensement en cours. Sur les déchets du BTP notamment, les travaux menés par la CERBTP ont permis de montrer que le gisement des **déchets des travaux publics** avoisinait déjà les **2 millions de tonnes par an**, et que celui des **déchets captés par les installations de gestion BTP** avoisinait lui les **600 000 tonnes par an**. Dans l'attente de chiffres plus complets sur le gisement de déchets produits par les entreprises de bâtiment et de démolition, ces chiffres donnent déjà un ordre de grandeur. Ils renvoient également au besoin, pour un document comme le SAR, de procéder à une réflexion urbaine intégrant des réflexions thématiques plus poussées.

Sur d'autres dimensions, comme celle de la **pollution de l'air**, le SAR devrait à l'avenir être **plus influent de par son intégration du chapitre individualisé valant SRCAE/PPE**. Cette dimension ne fut en effet **pas abordée de façon directe dans le SAR 2011 alors que les modes de vie et les modes de déplacement de chacun ont un impact réel** sur cette thématique.

Le niveau d'émissions de CO₂, après avoir baissé entre 2011 et 2013 (pour passer de 4183 ktonnes à 3949 ktonnes), suit en effet une **augmentation quasi-régulière depuis pour atteindre 4344 ktonnes en 2019**, dont les **transports** (2114 ktonnes) et la **production électrique** (1992 ktonnes) sont quasiment chacune responsables à hauteur de 50%. Ces émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergies fossiles sont les plus fortes enregistrées depuis que l'Observatoire Energies Réunion en assure le suivi et montrent l'importance d'intégrer de telles thématiques via un volet SRCAE du schéma.

Enfin, d'autres dimensions comme la **pollution visuelle** ou la **pollution lumineuse** ne sont pas oubliées de cette analyse, mais elles rejoignent soit les propos énoncés à la section suivante relative à la **dimension paysagère**, soit ceux déjà énoncés

précédemment relativement à des **enjeux écologiques** comme la prise en compte de la « **trame noire** ».

Bilan et impact du SAR :

*L'influence du SAR sur l'enjeu des pollutions à diminuer fut souvent **indirecte**, et eut des **niveaux différents** en fonctions des types de pollutions.*

*Sur la question de la gestion des eaux usées, le SAR (en accord avec le SDAGE) a permis la **réalisation de 14 nouvelles stations** dont l'ouverture ou la réhabilitation ont eu pour conséquences d'accroître de façon significative la capacité d'épuration à La Réunion ; **capacité d'épuration** qui a plus que **double** entre 2009 et 2017.*

*Sur la question des déchets, les tonnages de déchets collectés ne diminuent que peu, même si les tonnages de déchets valorisés augmentent progressivement, avec un recours à l'**enfouissement** qui ne vaut plus que pour **62% des tonnes de DMA collectés contre 73% en 2011**. Mais l'incidence directe du SAR ne fut que faible sur ce point, qui nécessite une réflexion d'ampleur actuellement en cours dans le cadre de l'**élaboration du PRPGD**.*

*Le SAR n'aborde pas directement la question de la pollution de l'air. Les **émissions de CO₂** observées sur le territoire étant en **augmentation régulière** (actuellement 4344 ktonnes par an) il sera intéressant de voir comment ce sujet sera intégré dans les prochaines évolutions du SAR via son **chapitre individualisé SRCAE/PPE**.*

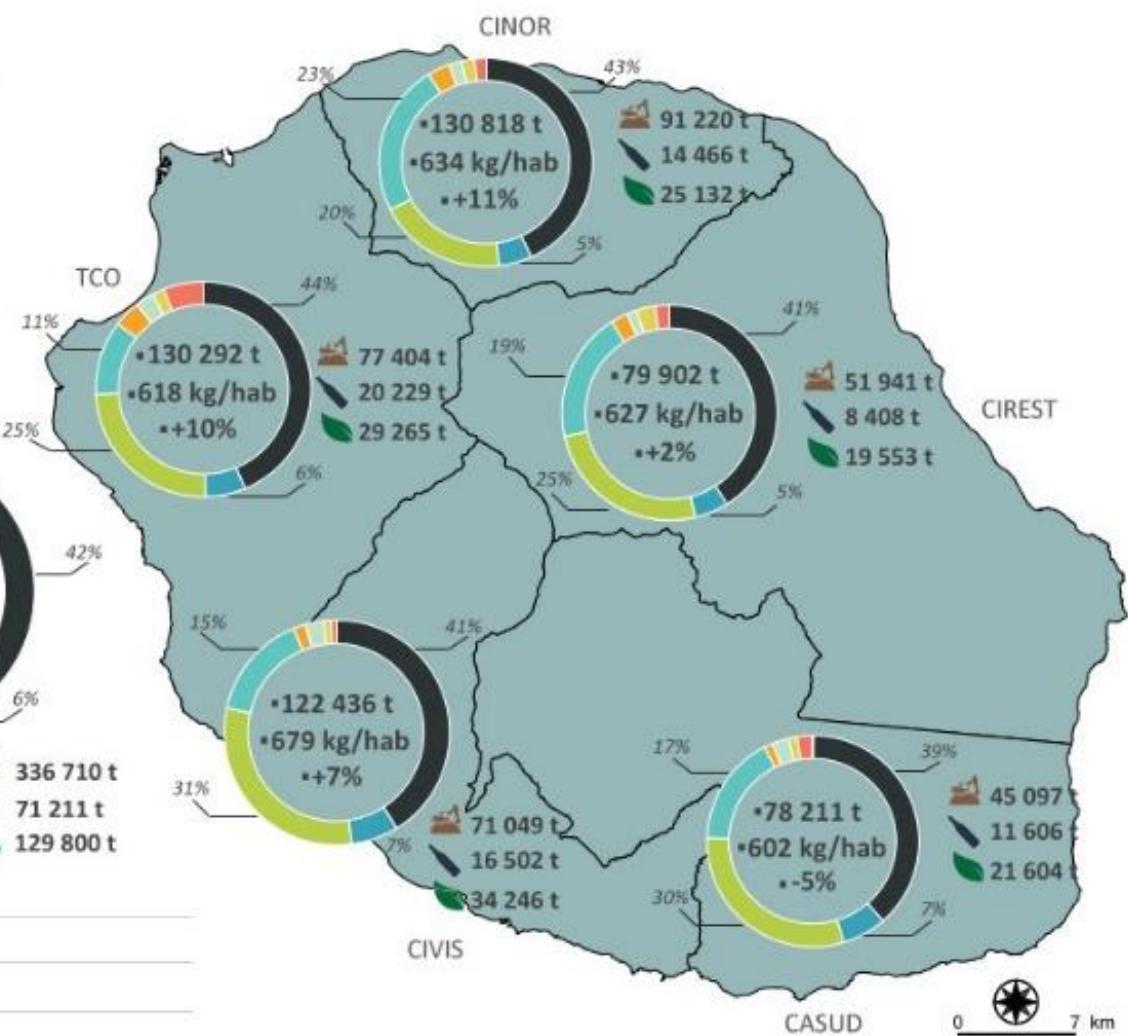
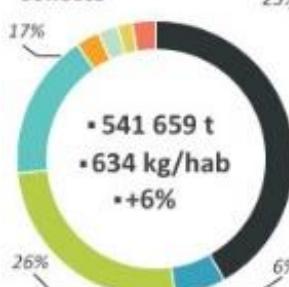
*Mais sur chacun de ces volets – et donc sur tous à la fois – c'est une **réflexion urbaine globale** qui est nécessaire sur les **modes de vie, modes d'habiter et modes de déplacements** des réunionnais qui devrait être intégrée au SAR.*

BILAN 2018

Déchets Ménagers & Assimilés à La Réunion

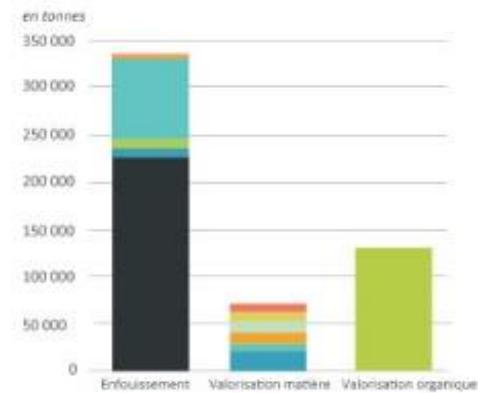


Collecte

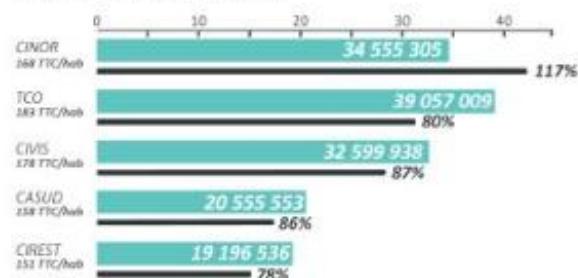


0 7 km

Traitement

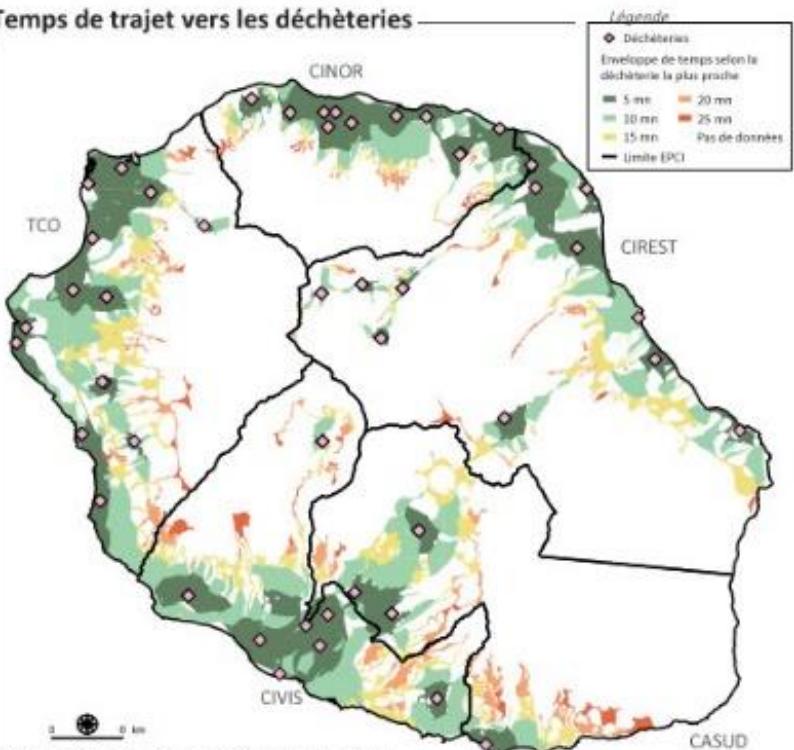


Coût aidé TTC et TEOM/RS (en €) Taux de couverture (en %)



Coût aidé TTC
 Taux d'Innancement d'Ondure Ménagère et Relevance Spéciale

Temps de trajet vers les déchèteries



Le coût aidé représente l'ensemble des charges d'où sont déduites les recettes industrielles (vente d'énergie et de matières). Les chiffres des sociétés agréées et les aides.



F. L'identité et la qualité des paysages et du patrimoine à préserver

Le constat d'ordre général qui peut être dressé relativement à cet enjeu environnemental du SAR 2011 est celui d'un **enjeu particulièrement transversal**, qui comporte une dimension qualitative particulière en ce sens qu'elle inclut nécessairement une **dimension subjective** propre à chacun.

Identité, patrimoine et paysages, sont autant d'éléments qui sont présents en filigrane dans le SAR 2011, ses orientations et ses prescriptions. L'enjeu de leur préservation est bien retracé dans le corps du document mais il est délicat à observer et à mesurer de façon totalement quantitative sans tomber dans le piège d'angles de vues forcément trop restrictifs tellement ces notions peuvent être englobantes.

Dans le cadre de son suivi environnemental, le SAR renvoyait par exemple cet enjeu au suivi de deux indicateurs aussi spécifiques que différents : le taux de déchets enfouis, et l'extension des zones d'urbanisation dispersées. Mais si d'autres enjeux environnementaux ont vu leur nombre d'indicateurs être aussi – voire plus – restreints, les données observées permettaient probablement de se faire une meilleure idée des thématiques auxquelles elles étaient adossées.

Ceci étant dit, la gestion des déchets (qui fut déjà mentionnée sous un autre angle dans la section relative aux pollutions à diminuer) a effectivement un impact paysager si tant est qu'on l'observe via le prisme majeur sur lequel le SAR à une incidence : celui du foncier.

Sur la période couverte par le SAR, 2 plans déchets se sont succédés et un 3^{ème} (le PRPGD) est sur le point d'aboutir. Ces plans successifs ont 2 objectifs, qui sont de répondre au mieux aux problématiques locales en termes de gestion des déchets, mais surtout de retracer les objectifs européens et

nationaux en actions locales. Il était donc important pour un document comme le SAR de garder une dissociation entre les objectifs et l'aide à la gestion des déchets au travers des processus d'aménagement. Il semble que le SAR de 2011 ait permis cette distanciation. Au sein du schéma, **il est question non pas d'objectifs chiffrés, mais d'espaces dédiés à de nouvelles infrastructures permettant de paraître aux besoins futurs en matière de gestion des déchets**. Il est notamment question dans les prescriptions que **30ha situés en continuité des ISDND** (Installations de Stockage des Déchets non Dangereux) déjà implantés soient réservés à des extensions éventuelles.

La baisse du taux de déchets enfouis sur le territoire (passé de 73% en 2011 à 62% en 2018) n'ayant pas encore été suffisante pour réellement endiguer ce mode de valorisation qui n'est pas un, une partie de cette surface a donc été consommée par les extensions réalisées sur les 2 ISDND de l'île :

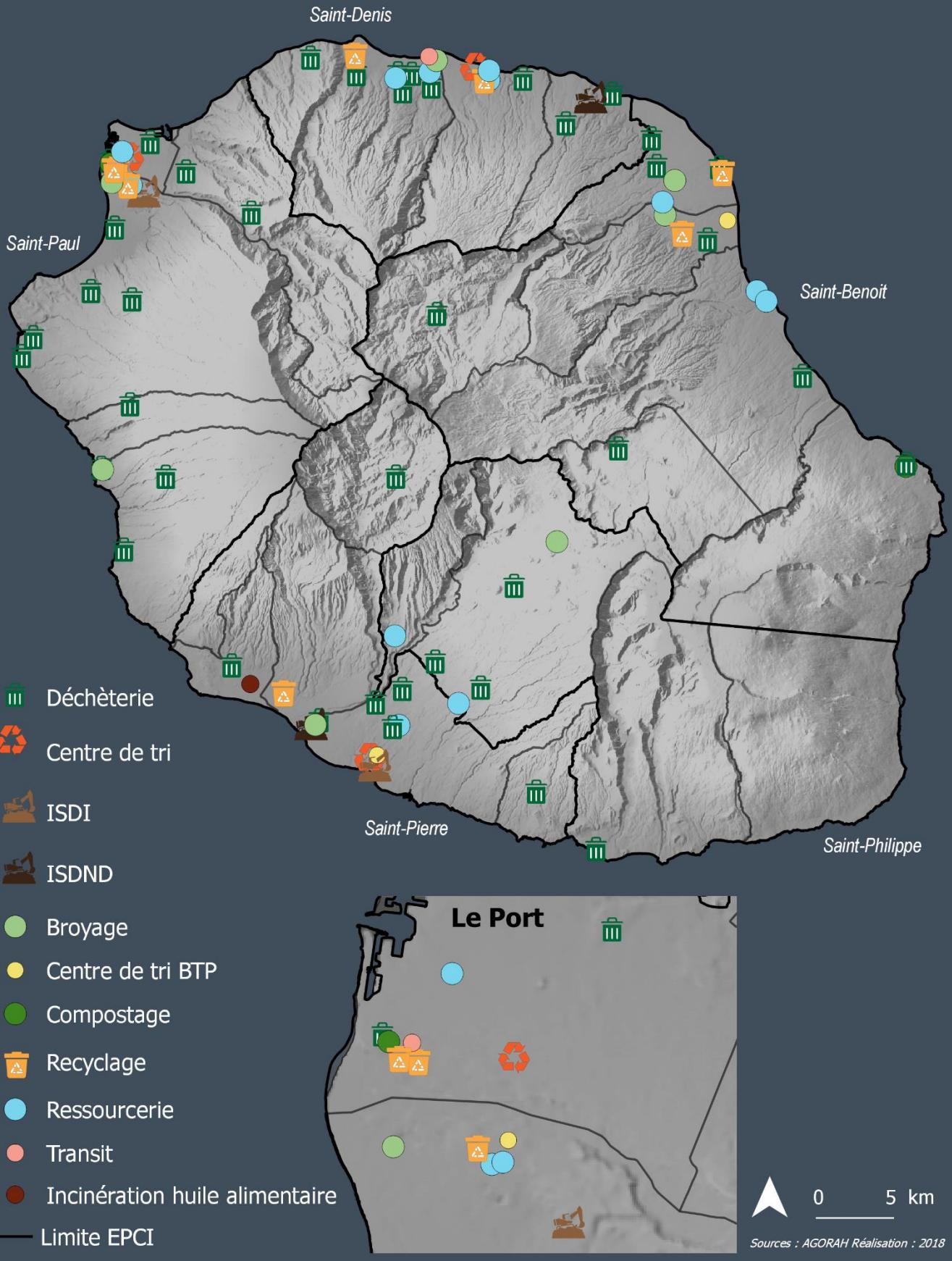
- + En 2012 et 2019 pour l'ISDND de La Rivière Saint-Etienne, qui repousse la saturation du site en 2022 ;
- + En 2016 pour l'ISDND de Bel-Air, qui repousse la saturation du site en 2021-2023.

Le SAR a ainsi permis de répondre avec efficacité aux évolutions territoriales observées, même si celles-ci n'allait pas encore dans la perspective de l'horizon « zéro déchets » plébiscité dans l'élaboration du prochain PRPGD. Et qu'elles avaient donc un **impact plus important sur la dimension paysagère**, tout comme le furent le déploiement sur le territoire des différentes installations liées à la collecte ou au traitement des déchets (dont l'état en 2019 est représenté sur la cartographie adjacente).

Ces exemples ne sont pas anecdotiques car ils illustrent parfaitement la **difficulté qui existe parfois à concilier plusieurs enjeux environnementaux**



INSTALLATIONS DE TRAITEMENT



En effet, si créer de nouvelles installations de traitements de déchets permet évidemment de réduire les pollutions, leur construction engendre nécessairement des impacts paysagers qu'il s'agira ensuite de chercher à minimiser ; cette complexité prévalant naturellement de façon encore plus prégnante dans le périmètre littoral du SMVM.

La question des **dépôts sauvages** mérite également d'être mentionnée sur cette dimension paysagère. Le SAR n'identifiait pas directement cet aspect, qui s'est – malheureusement – avéré au fil des années être un des éléments emblématiques de la pollution du territoire réunionnais.

Le maillage territorial en termes de déchetteries (d'après une étude de l'AGOAH parue en 2016, plus de 550 dépôts sauvages avaient ainsi été recensés comme étant localisés à moins de 5 minutes d'une déchetterie !) et les politiques récemment mises en place par les **EPCI** en charge de la collecte des déchets (mais qui ont également à présent **pouvoir de police** sur le sujet, avec la mise en place de **brigades assermentées** aptes à verbaliser les contrevenants) n'ont en effet pas encore porté complètement leurs fruits sur cette problématique.

L'autre indicateur environnemental associé à la notion de qualité et identité des paysages et du patrimoine était l'extension des zones d'urbanisation dispersée. Cet indicateur a été commenté dans les sections de ce rapport relatives à la qualité intrinsèque des indicateurs choisis dans le cadre du suivi environnemental du schéma : souvent mal interprété, il avait probablement pour but d'illustrer le développement des STECAL et des TRH sur le territoire. Mais par effet de vases communicants, il « perdait » chaque année des surfaces qui étaient celles qui s'était suffisamment densifiées, ce qui, via des effets de seuils, ne lui permettait plus de refléter une logique d'extension. Néanmoins, il renvoyait à la notion des paysages réunionnais que le SAR a probablement réussi à préserver de par deux de ses grandes réussites que furent la lutte contre l'étalement urbain et le mitage, et la préservation des espaces naturels et agricoles.

Comme déjà énoncé, les **taux de préservation des coupures d'urbanisation, espaces naturels de protection forte, espaces de continuité écologique, et même ceux des espaces agricoles définis par le SAR dans les PLU sont en constante augmentation**, et les dynamiques urbaines y ont été complètement proscrites ou conditionnées. Le SAR aurait d'ailleurs probablement pu être plus précis quant à certains de ces conditionnements, en particulier pour ce qui relevait du développement de certains STECAL pour lesquels la notion de constructibilité et d'impact réel sur les paysages. Dans les projets de PLU révisés du territoire, le recours à ce type de zonage s'est parfois éloigné assez fortement de l'esprit « exceptionnel » théoriquement associé au dispositif, tout comme certaines « constructions légères » théoriquement autorisées se retrouvaient avec des surfaces de plancher dépassant plusieurs centaines de m² qui questionnaient donc sur leur dimension théoriquement peu impactante pour l'environnement.

De manière générale, le **développement urbain a été relativement contenu avec une tache urbaine dont l'accroissement à fortement ralenti** : l'accroissement de la tache urbaine représente une moyenne de plus de **130 ha/an entre 2013 et 2019**, mais il représentait plus de **360 ha/an entre 2008 et 2011**, et plus de **500 ha/an entre 1997 et 2008** !

L'évolution contrainte de cette tache urbaine ne masque cependant pas plusieurs évolutions des paysages urbaines de l'île, dont les centralités se sont globalement densifiées et dont certaines ont connu des dynamiques importantes pas nécessairement en phase avec les attentes de l'armature urbaine (comme le prouvent par exemple les dynamiques rapides constatées autour des villes-relais, notamment dans l'ouest autour de l'axe de la route des Tamarins). Mais si elles ne furent pas toujours contrôlées et si des déséquilibres territoriaux restent latents, ces évolutions se sont faites en accord avec le cadre imposé par le SAR : le respect des densités minimales d'une part, et le respect des zones d'extensions priorisées grâce à

la ZPU. Le SAR a donc contribué de par ses prescriptions à forger les paysages urbains d'aujourd'hui et de demain.

Les densités minimales qui étaient associées par le SAR à chaque niveau de l'armature urbaine ont par ailleurs permis de respecter les paysages urbains empreints de ruralité de certaines centralités. Plusieurs communes de l'île ont ainsi un « cachet » qui fait partie de leur identité propre et de l'identité créole de façon générale, et il convenait que le SAR leur permettre de concilier leurs nécessaires développements avec la préservation de cette identité. Ce fut notamment le cas dans les bourgs de proximité, mais également dans certaines polarités de rang supérieur qui pouvaient faire appel au principe de modulation des densités permis par le SAR pour imposer des densités plus faibles sur des secteurs à préserver à condition que des densités plus hautes viennent équilibrer la balance générale.

Néanmoins, pour atteindre un degré d'efficience supplémentaire sur cette dimension paysagère, le SAR aurait pu s'accompagner (que ce soit en son sein ou que ce soit plus probablement par le biais de démarches de sensibilisation et d'accompagnement auprès des acteurs territoriaux) de réflexions plus poussées sur les formes urbaines et architecturales adaptées au territoire et à ses différentes échelles.

Il convient également de rappeler ici que le SAR, de par une vision par fonction – plutôt que par stricte occupation du sol – associée aux espaces naturels, intégrait entre autres la fonction « paysagère » et permettait via ces différentes fonctions d'intégrer la porosité qui existe de fait entre certains espaces naturels et certains espaces agricoles. Comme mentionné dans la section précédente, cette vision des choses a par exemple permis d'intégrer des espaces canniers dans les espaces naturels de forte valeur du SAR. Et de contribuer, via ce biais comme par celui – notable – des coupures d'urbanisation (auxquelles la vocation agricole pouvait directement être fléchée pour celles en

périmètre SMVM) à la préservation d'un type d'espace à forte valeur patrimoniale et identitaire pour les réunionnais. Le territoire n'a pas atteint l'objectif (repris par le SAR) des 50 000 ha de SAU mentionné par les Cahiers de l'Agriculture en 2006, mais la canne représente toujours environ 23 000 ha sur les 42 000 ha de SAU du territoire.

Enfin, remarque d'importance : la notion de qualité paysagère étant par nature subjective, elle n'intègre pas toujours les réflexions croisées avec d'autres dimensions comme la préservation de la biodiversité. L'amalgame peut ainsi rapidement être fait entre des paysages « naturels » emplis d'un vert propre à contenter les yeux des usagers ; usagers qui, souvent par méconnaissance, ne se doutent pas nécessairement que ce paysage pourrait potentiellement être pollué par la présence d'espèces exotiques envahissantes au détriment d'espèces endémiques ou indigènes. Ainsi la dimension « qualitative » associée aux paysages dans le SAR, si elle reste particulière et si elle veut conserver sa propension à être le reflet d'une certaine dimension patrimoniale, pourrait tout aussi bien être associée à des éléments qualitatifs renvoyant au bon état de conservation des milieux formant les paysages observés.

Au-delà de la dimension paysagère, la préservation du patrimoine réunionnais a également trouvé écho dans le SAR et dans les politiques de développement du territoire à travers la question des équipements sur lesquels des efforts d'investissements ont été réalisés ces dernières décennies. Entre 2005 et 2017, ce sont ainsi une vingtaine d'équipements culturels à rayonnement supra-communal ou régional ont été réalisés à La Réunion : 7 centres socio-culturels, 5 bibliothèques, 4 musées, 3 médiathèques, 3 salles de spectacles et 2 conservatoires.

Conformément aux recommandations indiquées dans le SAR, des nouveaux équipements ont été donc construits ou réhabilités,



dont certains à rayonnement régional. Après l'observatoire des tortues marines Kélonia à Saint-Leu et le musée régional des arts décoratifs de l'océan Indien (le MADOI – labellisé « musée de France ») sur le domaine de Maison Rouge à Saint-Louis (dont la réhabilitation pour le premier et l'inauguration pour le second, eurent lieu pendant la révision du SAR 2011), c'est le musée régional Stella Matutina qui quant à lui été intégralement réhabilité en 2011. Près de 50 dispositifs multimédias, des espaces pédagogiques, un auditorium moderne, un centre de documentation, un cinéma 4D, une boutique couvrent désormais une surface de 3 700 m² pour un accueil potentiel à terme de 400 000 visiteurs.

De même, un projet de réhabilitation lourde a été mené à la Cité du Volcan de 2010 à 2014. L'équipement de 6000 m² propose une muséographie innovante qui intègre de nombreux dispositifs et maquettes interactifs relatifs à l'histoire géologique de La Réunion. En 2012 est d'ailleurs créée par la Région Réunion et les communes du Tampon et de Saint-Leu la **société publique locale Réunion des Musées Régionaux (SPL RMR)**, afin de gérer les établissements culturels de Stella Matutina, Kélonia, la Cité du volcan, et le site du MADOI. Inaugurée en 2016, la Cité des arts à Saint-Denis, contribue aussi à renforcer rayonnement des richesses de la création artistique réunionnaise dans l'Océan Indien.

De son côté, le **Conservatoire à Rayonnement Régional** est organisé en 4 centres d'enseignement répartis sur les 4 microrégions de l'île afin de garantir l'accessibilité de l'enseignement artistique à tous les réunionnais : Saint-Benoît, Saint-Denis, Saint-Paul et Saint-Pierre. Le centre de Saint-Denis a été rouvert en 2017 après de lourds travaux de réhabilitation. Les centres de Saint-Benoit et de Saint-Pierre ont fait l'objet de projets de réhabilitation et d'extension. Pour le centre de Saint-Paul, la Région Réunion a fait l'acquisition du bâtiment « Cimedef » pour l'héberger (des travaux d'adaptation du bâtiment ayant démarré en 2016).

Ainsi, si le **SAR** (qui, comme cela fut souvent rappelé, ne constitue qu'un outil) n'a pas permis en soi de rattraper le retard en terme d'équipements culturels du territoire par rapport à la métropole (selon les données du Ministère de la Culture 0,14 pour 1000 habitants contre 0,35 à l'échelle nationale), il a tout de même contribué de façon certaine à insuffler une dynamique positive et structurante, avec une mise en réseau du patrimoine réunionnais effective.

Bilan et impact du SAR :

Le SAR a eu une **incidence réelle** sur l'enjeu de préserver l'identité et la qualité des paysages et du patrimoine réunionnais. Les **effets positifs** du schéma sur la **préservation des espaces naturels et agricoles** (et en particulier des espaces canniers inclus dans les espaces naturels de forte valeur du SAR de par leurs fonctionnalités), et les efforts pour **contenir le développement de la tache urbaine** ont permis de **préserver des paysages**.

Au-delà de leur simple préservation, le **SAR** est d'ailleurs un **moteur pour façonnner les paysages actuels et futurs**, que ce soit via les zonages qu'il a défini (l'exemple marquant étant celui des **coupures d'urbanisation** qui ont pu être préservées de toutes nouvelles constructions) ou via les règles qu'il impose en terme de **localisation** des **extensions urbaines** et de respect de **densités minimales** relativement adaptées à la **préservation** du **caractère identitaire** et **patrimonial** de certaines centralités.

La **mise en réseau du patrimoine réunionnais** a également été amorcée, avec la création de la **SPL Réunion des Musées Régionaux**. Et, si le niveau national moyen n'a pas été atteint en termes d'équipements culturels, le rattrapage a été largement amorcé, avec la réalisation, entre 2005 et 2017, d'une **vingtaine d'équipements culturels à rayonnement supra-communal ou régional**, et avec la présence sur chacun des bassins de vie du territoire d'un centre d'enseignement du Conservatoire à Rayonnement Régional.



Partie 2 - Les principaux constats relatifs à la mise en œuvre du schéma

Les chapitres thématiques adossés à cette synthèse transversale permettent de se faire une idée précise des évolutions territoriales ayant eu lieu sur la dizaine d'années écoulées, et de les mettre en parallèle avec le SAR et ses outils (prescriptions, orientations, etc.).

Mais il paraissait important de proposer ici une synthèse des grands constats qui peuvent être mis au crédit du SAR 2011 ; ainsi que des éventuels écueils associés. Cette section met ainsi l'accent sur :

- + Deux constats de fond pour lesquels le bilan en termes d'impact du SAR 2011 est particulièrement positif : la lutte contre l'étalement urbain et son corollaire la préservation des espaces naturels et agricoles ;
- + Un constat de fond sur lequel le bilan en termes d'impact du SAR 2011 est plus mitigé : son armature urbaine utile malgré des déséquilibres territoriaux toujours d'actualité, parfois même amplifiés ;
- + Un ensemble de constats (mobilité, tourisme, développement économique...) pour lesquels le SAR ne fut qu'un outil, potentiel levier facilitateur d'une stratégie territoriale.

A. Un réel levier contre l'augmentation de l'étalement urbain

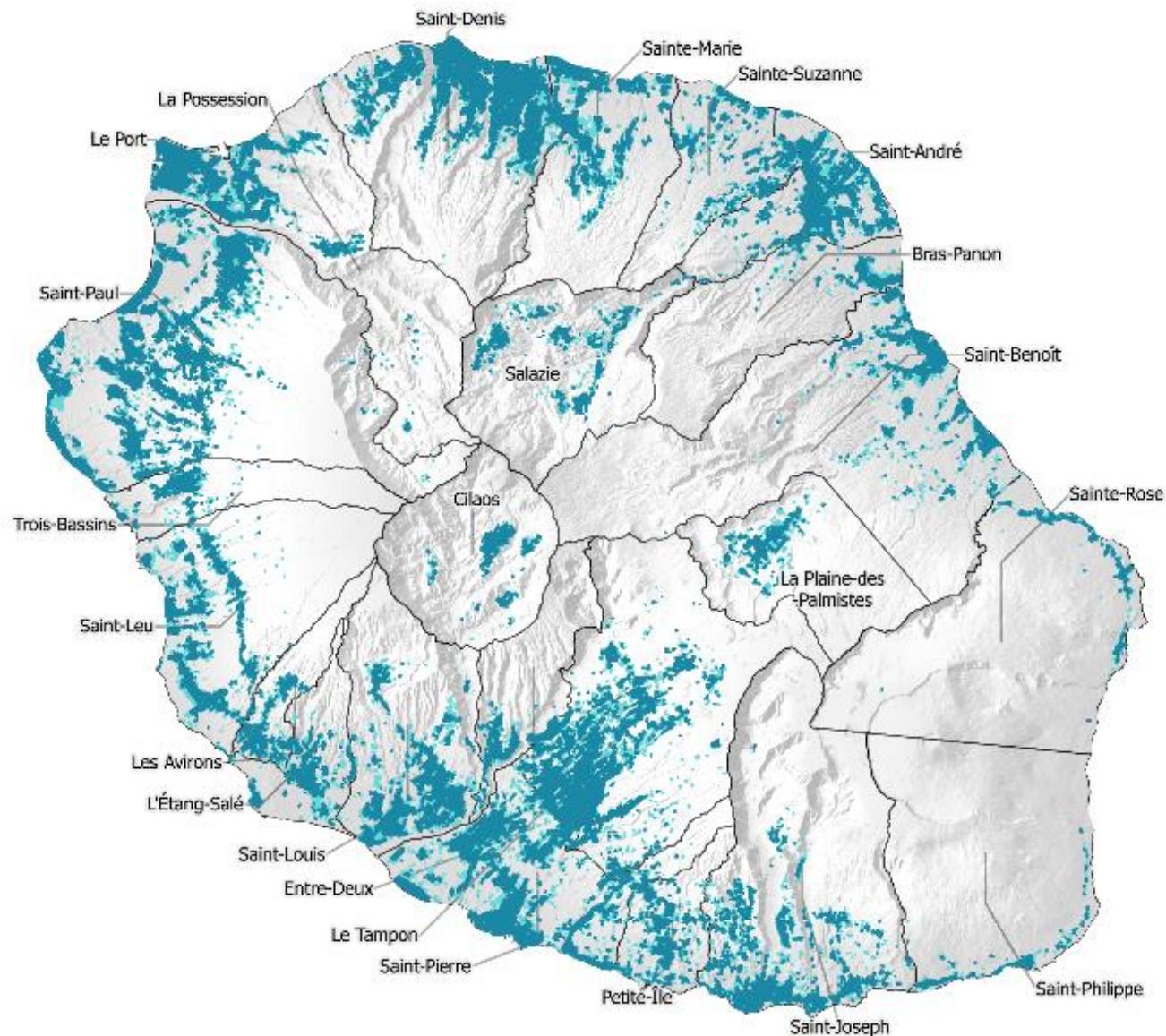
La « **tache urbaine** », qui donne à l'échelle régionale une bonne indication des zones qui se sont suffisamment urbanisées pour constituer un « **tissu urbain** », représente **aujourd'hui 30 242 ha** alors qu'elle en représentait **29 441 en 2012-2013**, soit une augmentation de moins de 5%.

Cette évolution est le signe d'un développement de l'urbain toujours important, de l'ordre de **130 ha / an en moyenne** sur la période de mise en œuvre du SAR actuel. Ce développement important est néanmoins à pondérer par rapport à celui observé dans les années qui ont précédé l'approbation du SAR 2011 : il représentait en effet plus de **360 ha/an entre 2008 et 2011**, et plus de **500 ha/an entre 1997 et 2008** ! Le constat d'ordre général est donc celui d'un important ralentissement de l'accroissement du **développement urbain** sur le territoire.

Le SAR 2011 a eu une forte incidence sur ce ralentissement grâce aux outils dont il fut doté (notamment ses densités minimales, ses quotas d'extensions et son concept de ZPU) ont permis de contenir les évolutions urbaines. Plus que le SAR 2011 en lui-même, c'est d'ailleurs l'outil SAR en soi et la **cohérence SAR 1995 / SAR 2011** qui se sont avérés efficaces sur ce point.



EVOLUTION DE L'URBANISATION ENTRE 1997 ET 2019



La tache urbaine

représente

30 242 ha

en 2019

- Tache urbaine 1997
- Tache urbaine intermédiaire 2019
- Limite communale

0  7.5 km

Sources : AGORAH
Réalisation : 2020

En effet, les effets imputables au SAR 2011 doivent tenir compte des temps de latence observés dans la mise en compatibilité des documents d'échelles infra comme les SCOT et les PLU dans lesquels ses orientations et prescriptions doivent se décliner suivant un rapport de compatibilité. Cette **compatibilité** ne fut que très progressive : **17 des 24 communes de l'île**, soit 71% d'entre-elles, disposent aujourd'hui d'un **document d'urbanisme local** qui suit la ligne directrice énoncée par le SAR au niveau régional. Et parmi elles, seules 4 communes avaient rendu leur PLU compatible avec le SAR dans les 3 ans qui ont suivi son approbation.

Les volontés du SAR 2011 ont ainsi mis **plusieurs années à se décliner localement**, et ne se déclinent toujours pas de façon optimale sur le quart des communes de l'île. D'une certaine façon, se sont ainsi les effets initiés dans le SAR de 1995 qui ont continué à œuvrer sur le territoire et qui ont permis d'initier le principe d'économie d'espace qui fut repris dans le SAR 2011 sous l'intitulé « réaffirmer le principe d'économie d'espace ».

De la même façon, il est probable que les évolutions observées sur la consommation d'espace pendant les premières années de mise en œuvre d'un potentiel prochain SAR continueront à relever des effets induits par le SAR 2011, dans une sorte de logique de passation sur laquelle il convient d'être lucide.

Quoi qu'il en soit, ces effets très positifs du SAR relatifs au ralentissement de l'étalement urbain ne doivent pas occulter une consommation toujours importante dans laquelle se cachent des **fluctuations interannuelles ou locales**. Si la moyenne d'accroissement de la tache urbaine au cours de 8 dernières années s'établit autour de 130 ha/an, une légère tendance à la hausse semble se dégager ces dernières années : si 123 ha (le minimum sur la période d'étude) avaient été consommés entre 2014 et 2015, 159 hectares l'ont été entre 2017 et 2018, et **164 hectares** l'ont été **entre 2018 et 2019**. Cette tendance observée ces deux dernières années sera à confirmer avec une

étude menée sur un pas de temps plus long mais peut potentiellement s'expliquer à travers des exemples locaux.

Le cas de la commune de Sainte-Marie est par exemple intéressant à observer, avec un territoire qui a connu de profonds changements tant dans ses évolutions d'activités de construction que de population : l'IRIS La Ressource / Bois Rouge a ainsi connu de profondes évolutions dans son paysage avec le projet urbain de **Beauséjour** qui a fait naître d'un champ de canne une ville de 80 ha sur le territoire des mi-pentes de la commune, et où l'urbanisation, à travers la tache urbaine, a connu une augmentation de **39 % en 8 ans**. Dans les prochaines années, il est probable que l'entrée en phase opérationnelle de l'**Ecocité** sur le secteur de **Cambaire** produise des effets similaires.

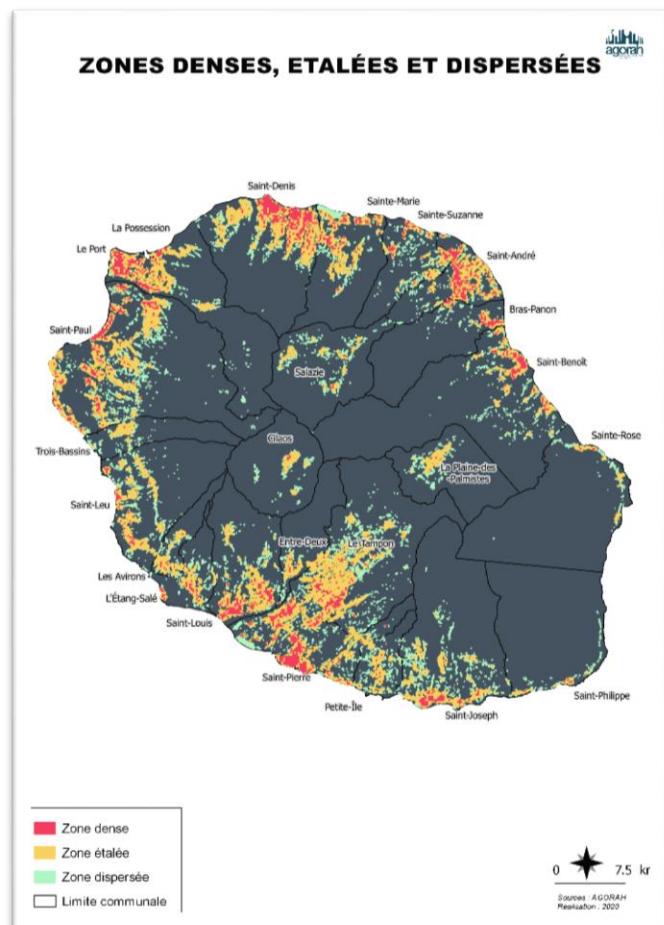
Autre exemple localisé, la surface en tache urbaine a évolué de 189 hectares au sein du périmètre SMVM passant de **6353 hectares** en 2011 à **6542 hectares** en 2019 soit environ 8% de l'étalement urbain total sur la période, ce qui est significatif. En 2011, la tache urbaine représentait un peu moins de 8.8 % du périmètre SMVM. En 2019, cette dernière représentait 9.15% de la surface totale du périmètre. L'évolution reste donc néanmoins contenue.

Ces dynamiques locales d'importance, et les extensions urbaines qu'elles génèrent, ne sont pourtant pas en désaccord avec le SAR, puisque se déroulant à l'intérieur de sa ZPU. Au global, par rapport aux **1300 hectares maximum** prescrits pour ces **extensions d'urbanisation**, les 17 communes qui ont mis leur PLU en compatibilité avec le SAR ont utilisé (au sens réglementaire, via des passages en U et AU de secteurs qui étaient en A ou en N) environ un peu **moins de la moitié des possibilités d'extension maximales** qui étaient définies par le SAR.

L'autre facteur d'importance ayant permis le ralentissement de l'étalement urbain sur le territoire est le phénomène de densification que le SAR 2011 a appuyé à travers le **principe de densités**



minimales définies pour chacun des niveaux de centralité de son armature urbaine. Au global, la densité de logements a légèrement augmenté à La Réunion puisqu'elle est passée de **10,7 logements/ha en 2011 à 12,25 logements/ha en 2019**. Ce niveau de densité globale peut paraître relativement faible par rapport aux niveaux de densité imposés par le SAR à l'échelle de centralités, mais il renvoie aux difficultés méthodologiques liées au calcul de la densité en dehors des projets d'aménagement, et il reflète tout de même une progression notable observée au niveau territorial (puisque celle-ci représente une **augmentation de près de 15%** du niveau de densité observé en 2011).



Les niveaux de densité locaux ont d'ailleurs fortement évolué, avec des effets de « vases communicants » observés entre les différents types d'espaces de la tache urbaine et qui permettent d'observer le processus de densification globale du territoire. Dans le détail les **zones denses** ont augmenté de **387 ha** tandis que les **zones étalées**

ont augmenté de **464 ha** et les **zones dispersées** ont régressé de **50 ha**.

Lorsqu'elles sont négatives, ces évolutions, représentées sur la cartographie adjacente, ne signifient évidemment pas qu'aurait été constaté un « recul » de l'espace urbain, mais simplement qu'un type d'espace aurait au moins partiellement basculé dans des niveaux de densité supérieurs dans une proportion plus importante qu'il n'aurait lui-même augmenté. La régression de 50ha constatée pour les zones urbaines dites « dispersées » signifie ainsi tout simplement que ces zones se sont densifiées (devenant ainsi des zones urbaines étalées ou des zones urbaines denses) plus que l'étalement urbain n'y a progressé.

Ces évolutions de niveaux de densité sont par ailleurs intrinsèquement liées aux proportions d'évolution de la tache urbaine sur les différents secteurs ou localités. Les niveaux de densité n'ont ainsi que peu évolué dans certaines centralités plus rurales (villes-relais et bourgs de proximité) dans lesquelles les pourcentages d'évolution de tache urbaine les plus élevés ont été observés. Elles ont en revanche généralement augmenté dans les pôles principaux du territoire qui ont été l'objet des dynamiques les plus importantes sur leurs bassins de vie respectifs (à l'exception de Saint-Benoit dans le bassin de vie Est pour lequel l'évolution des zones denses est inférieure à celle observée sur Saint-André). Sur ce type de centralité des **niveaux de densité élevés** sont par ailleurs **atteints** et dépassent parfois de façon importante les niveaux de densités minimales imposées par le SAR.

La cartographie suivante illustre ainsi les niveaux de densité observés dans les quatre communes de l'île où les zones denses sont les plus importantes. Elle permet également d'observer qu'il y a des niveaux de densités différents au sein même de chaque centralité, que ce soit à l'échelle des quartiers ou des zonages réglementaires. Les **densités maximales du territoire** sont ainsi atteintes dans les villes du Port où de Saint-Denis, avec des valeurs pouvant localement dépasser les **100 logements/ha**. A titre de comparaison, le niveau de

densité moyen observé dans les territoires ruraux habités (les TRH) atteint quant à lui aujourd’hui les **8 logements/ha** ; et le niveau moyen constaté au sein de la ZPU dépasse les 14 logements/ha.

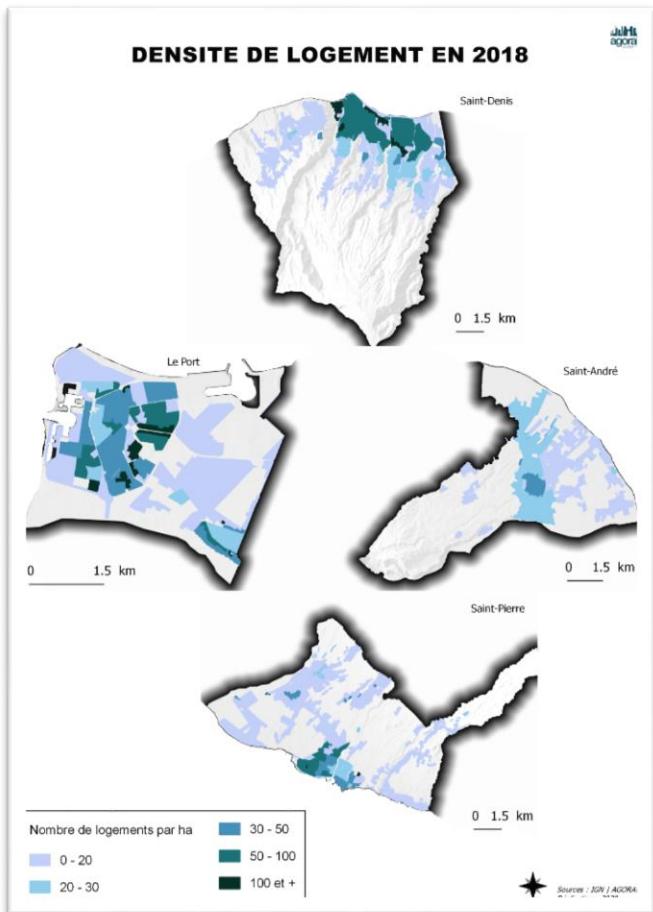


Figure: Densité de logement en 2018 sur Saint-Denis / Saint-André / Le Port / Saint-Pierre

Cet ensemble d'évolutions globalement positives posent néanmoins la question de la dimension qualitative associée aux espaces fortement densifiés, et à l'horizon d'un prochain SAR il paraît important que cette question puisse être incluse dans les réflexions.

De la même façon, il est important qu'un potentiel prochain SAR puisse capitaliser sur l'amélioration des connaissances qui a eu lieu depuis 2011 en terme d'**identification des potentiels fonciers non-bâties**. Le SAR de 2011 faisait ainsi état, dans son état initial de l'environnement, et sans plus de précisions, d'un potentiel de 1000 ha de dents-

creuses. Et le document ne semble pas avoir véritablement mis en place d'outils afin de mobiliser au mieux ces espaces, ce qui aurait permis de renforcer encore un peu plus son incidence globale relativement à sa volonté de réaffirmer le principe d'économie d'espace.

Les potentielles « **réserves foncières** » (des secteurs en zone U ou AU des PLU qui ne sont pas encore batis, et sur lesquels aucune concrtainte réglementaire – PPR, périmètre de protection de captage, etc. – n'est supposée représenter un frein à l'urbanisation) représentent en 2019 à La Réunion **2 855 ha en dehors du tissu urbain**. Elles sont donc en théorie mobilisables pour des dynamiques d'extension urbaine qui ne se feraient pas sur de l'espace agricole ou naturel. Et près de **600 hectares sont identifiés comme étant des dents creuses** directement situées à l'intérieur de la tache urbaine (ce qui représente au global 1,8% de la tache urbaine). Elles sont donc en théorie mobilisables pour de la dynamique de densification urbaine. Ces réserves foncières – dont la répartition est par ailleurs assez homogène (les villes relais, les bourgs et les TRH abritent quasiment autant de réserves foncières que les pôles principaux et secondaires) – constituent un potentiel aujourd’hui identifié et dont les prochaines évolutions du SAR devront tenir compte en proposant des outils efficaces pour mobiliser celles qui peuvent l'être.

Dans le même ordre d'idées, il paraît important qu'un prochain SAR puisse disposer d'outils en lien avec la notion de **mutabilité du tissu urbain**. En dehors des potentiels de dents-creuses, c'est en effet par le biais du **renouvellement urbain, de la lutte contre la vacance et d'une connaissance très fine des dynamiques urbaines** (observatoire habitat/foncier) que passe la densification progressive des centralités du territoire.



B. Des espaces naturels et agricoles majoritairement préservés

Si le SAR 2011 a constitué un efficace levier contre l'étalement urbain, il le fut également pour son corollaire : la protection des espaces naturels et agricoles.

Le ralentissement de l'accroissement de la tache urbaine (qui augmente en moyenne de plus de **130 ha/an entre 2013 et 2019**, mais qui augmentait de plus de **360 ha/an entre 2008 et 2011**, et de plus de **500 ha/an entre 1997 et 2008 !**) est en effet un élément ayant une incidence positive puisque de moins en moins d'espaces agricoles ou naturels se retrouvent transformés au fil du temps.

Mais si elle fut ralentie, cette augmentation fut tout de même bien réelle : la surface en tache urbaine a évolué de 801 ha entre 2013 et 2019 passant de 29 441 ha à 30 242 ha sur ce pas de temps, et induisant nombre de pressions sur les espaces ciblés. Lucide sur ce phénomène, il s'agissait pour le **SAR 2011** de réussir à **cadrer les évolutions de l'urbain** pour que celles-ci impactent le moins fortement possible les autres types d'espaces ; et force est de constater qu'il a globalement réussi à relever ce défi.

Comme énoncé dans les sections relatives aux enjeux environnementaux du SAR, et notamment ceux en lien avec la préservation de la biodiversité et celle des paysages, le SAR a retranscrit ses espaces naturels et agricoles à travers différents zonages (que ce soit à travers les **continuités écologiques**, les **coupures d'urbanisation**, les **espaces naturels de protection forte**, etc.) qui se retrouvent dans ses cartographies phares et il leur a associé (à travers les prescriptions) une **réglementation y proscrivant ou y conditionnant de façon très limitée le développement de l'urbanisation**. Et il a donc réellement donné corps à sa volonté de préserver les espaces naturels et agricoles du territoire.

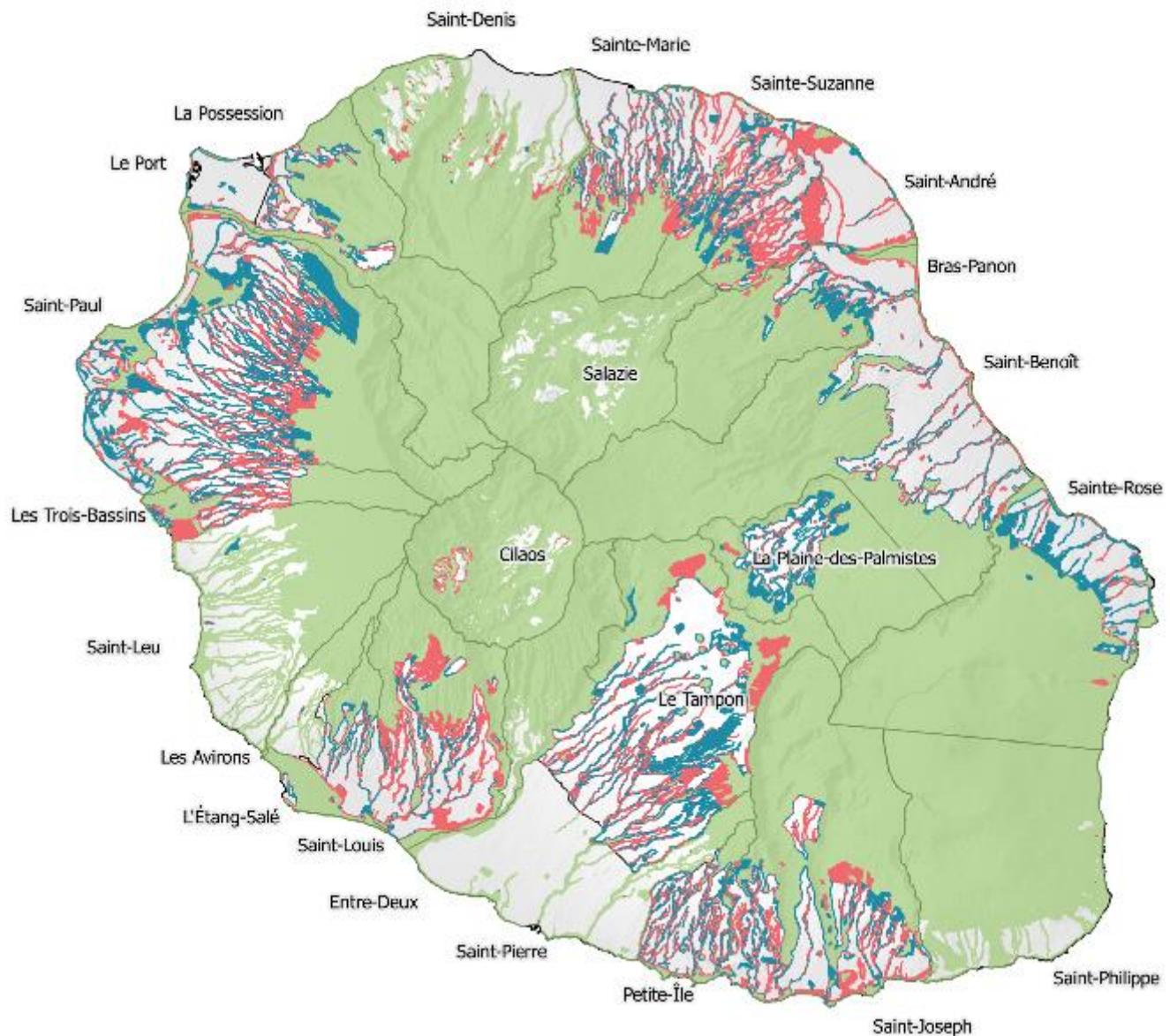
Le bilan sur ce point est particulièrement positif, puisque ces types d'espaces se sont ensuite (lentement, mais progressivement) retranscrits dans les documents d'urbanisme d'échelle infra : par rapport à 2011, plus de **3000 ha d'espaces naturels de protection forte supplémentaires** sont ainsi protégés dans les PLU, de même que **2000 ha supplémentaires d'espaces de continuité écologique**. La part des coupures d'urbanisation protégée dans les PLU approche quant à elle les **85%** alors qu'elle n'était que de 50% en 2011.

Au-delà même de la part de ses espaces qui fut progressivement protégée dans les PLU, la façon dont ils s'y sont retranscrits est intéressante en soi. Il n'est ainsi pas rare d'avoir vu apparaître de **nouveaux zonages indicés** pour des secteurs de **PLU** correspondant à ces zonages emblématiques du SAR, comme par exemple des secteurs « Ace » ou « Acu ». Ce type de zonages indicés ont permis de donner corps aux continuités écologiques ou aux coupures d'urbanisation dans les documents d'échelle infra mais aussi tout simplement de les matérialiser dans l'esprit des acteurs locaux.

Au-delà des zonages de sa carte de destination générale des sols, le SAR 2011 définissait également des espaces naturels de forte valeur et de moindre valeur, en se reposant sur une vision par fonctions (qui inclut des usages agricoles) plutôt que par stricte occupation du sol. Comme évoqué dans les sections relatives aux enjeux environnementaux, les données et connaissances relatives à ses fonctions (la lutte contre l'érosion, la préservation de la biodiversité, la fonction paysagère, la lutte contre les inondations, etc.) ont considérablement évolué depuis 2011 et la comparabilité sur l'ensemble de la période de mise en œuvre du SAR en est rendue complexe, mais **les principes du SAR sont tout à fait respectés**, avec une urbanisation se faisant prioritairement sur les espaces naturels de moindre valeur plutôt que sur ceux de forte valeur.



EVOLUTION DES ESPACES NATURELS DES POS PLU ENTRE 2011 ET 2020

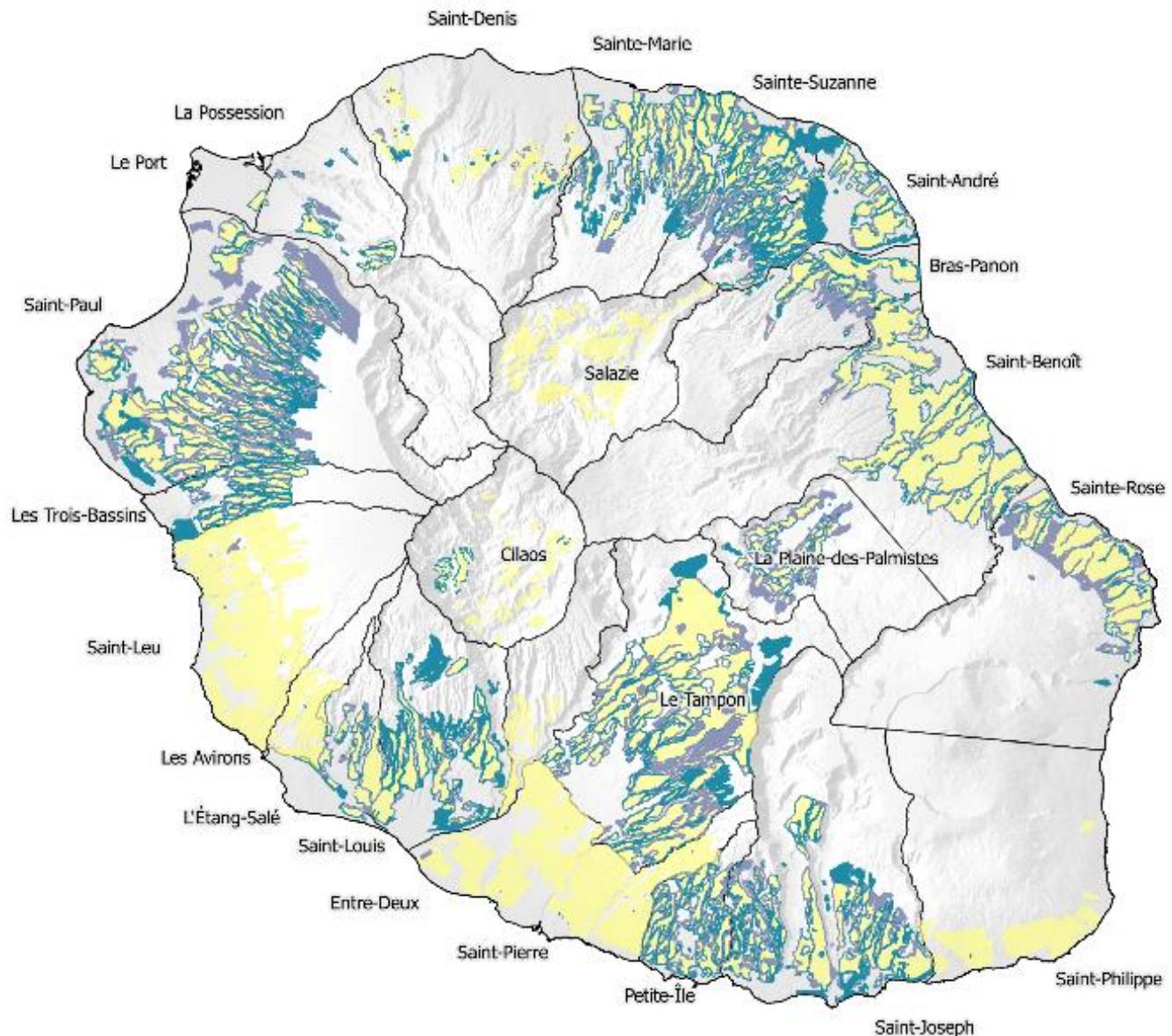


- Perte d'espace naturel : zonage N en 2011 devenu autre en 2020
- Gain d'espace naturel : autre zonage en 2011 devenu du N en 2020
- Zonage POS PLU 2020
- Espace naturel
 - Limite communale

0 7 km

Source : AGORAH
Réalisation : 2020

EVOLUTION DES ESPACES AGRICOLES DES POS PLU ENTRE 2011 ET 2020



- | | |
|--|---|
| | Perte d'espace agricole : zonage A en 2011 devenu autre en 2020 |
| | Gain d'espace agricole : autre zonage en 2011 devenu du A en 2020 |
| Zonage POS PLU 2020 | |
| | Espace agricole |
| | Limite communale |

0 7 km

Source : AGORAH
Réalisation : 2020

L'ensemble des effets positifs liés à ces zonages définis par le SAR sont toutefois tributaires des temps de latences déjà évoqués, et notamment ceux liés à la mise en compatibilité des documents d'échelle infra. De façon générale, les deux cartographies apparaissant aux pages suivantes donnent d'ailleurs une bonne illustration de l'évolution des zonages agricoles et naturels dans les PLU.

Le premier constat qui ressort de leur analyse est celui de secteurs sur lesquels aucune évolution n'a été opérée et qui reflètent les territoires où les documents locaux d'urbanisme n'ont toujours pas été rendus compatibles avec le SAR et sur lesquelles les dynamiques urbaines ont pu continuer à œuvrer sans bénéficier du cadrage bénéfique du SAR 2011. Pour ce qui est des ¾ du territoire sur lesquels cela fut le cas, le constat tant pour les espaces naturels que pour les **espaces agricoles** fait ressortir des **mutations importantes**, avec des phénomènes d'espaces déclassés et d'espaces reclassés.

Ces phénomènes mettent en avant le caractère parfois « **mouvant** » de ces espaces, et illustrent aussi bien des améliorations de connaissances locales, l'apparition de réglementations nouvelles (par exemple avec des zonages de PPR), des réelles stratégies de territoires vertueux avec des mouvements logiques de N en A et inversement (par exemple aux abords des rivières), mais aussi parfois des effets de bords plus pernicieux.

Si les espaces naturels les plus précieux du territoire sont globalement protégés via les espaces naturels de protection forte et le cœur du Parc National, les **espaces agricoles du SAR** n'ont de leur côté **pas de niveau de protection tenant compte de la valeur agronomique des terres**. Et de tels critères gagneraient à être plus intégrés de façon plus prégnante, y compris dans certains mécanismes par ailleurs jugés vertueux dans la lutte contre les extensions urbaines, comme le principe de redéploiements.

Ainsi, si la SAU du territoire est globalement stabilisée depuis une dizaine d'années autour de 42 000 hectares, elle n'est en pas moins mouvante en termes de localisation des espaces et génère des réflexions sur les types d'usages.

Une cartographie complémentaire permet ainsi dans les pages suivantes d'observer les mouvements observés entre la BOS 2011 et la BOS 2019. Cette source de données est une source basée sur des données essentiellement déclaratives, mais elle permet d'observer les évolutions de l'espace agricole en dehors du prisme réglementaire des zonages du SAR ou de ceux des PLU.

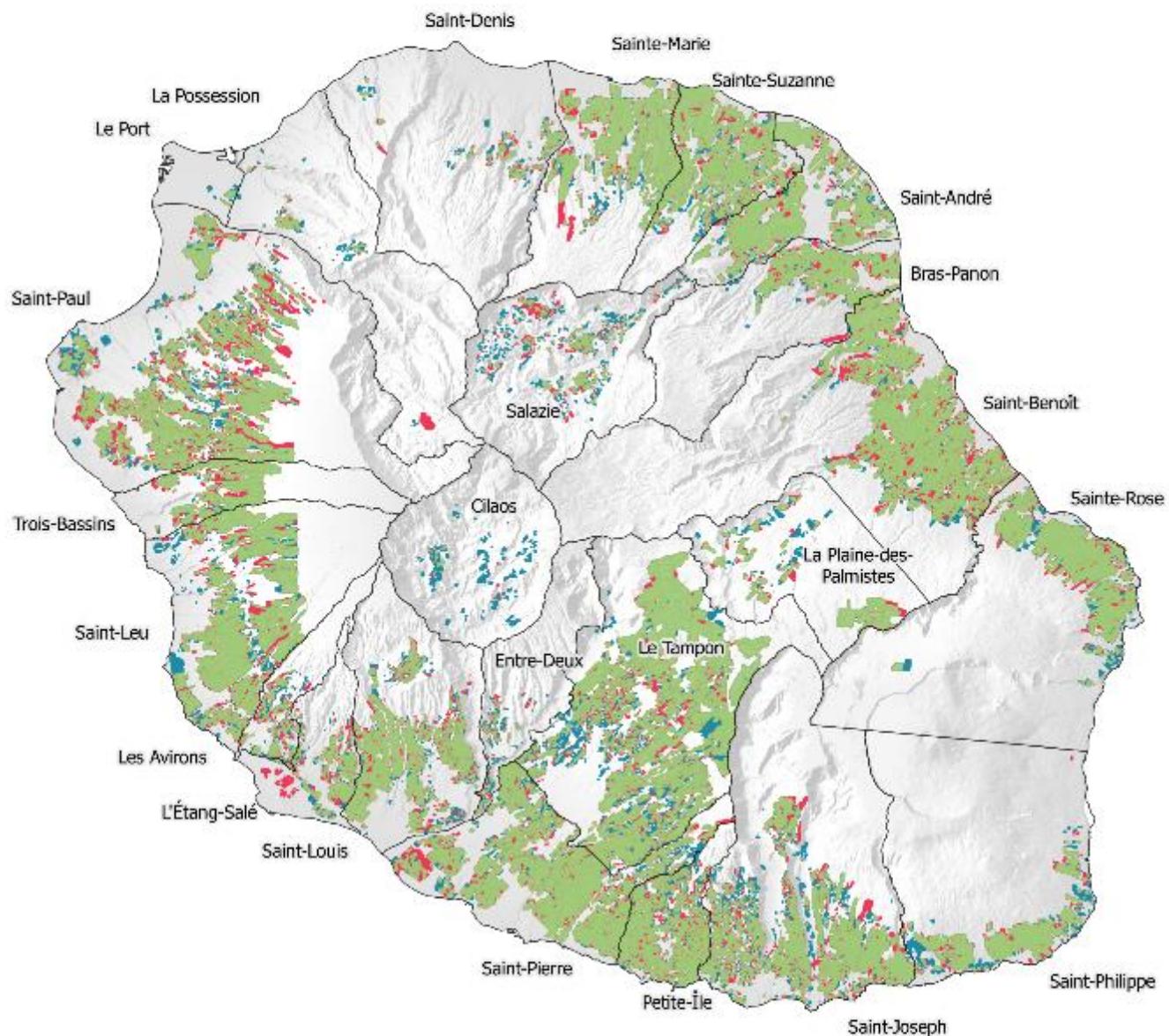
La comparaison réalisée via cette cartographie illustre ainsi tant les pertes de surfaces cultivées que les dynamiques de mise en culture (via la conquête ou la reconquête d'espaces) qui ont été opérées en moins de 10 années. Le caractère non-fixé de ces espaces y ressort de façon pregnante.

Par rapport aux évolutions constatées, les espaces agricoles tels qu'ils sont définis dans le SAR présentaient également un biais important : les espaces urbains du SAR ayant été majoritairement définis sur une base réglementaire (les espaces U et AU des POS et PLU en vigueur en 2011) et non pas sur une base réelle de l'occupation du sol, les zonages définissant l'espace agricole du SAR étaient déjà, en 2011, partiellement occupés par des sections de tache urbaine ayant des dynamiques propres aux espaces urbains.

Le **constat d'ensemble très positif** est donc encore à **pondérer** en fonction de cet état initial, mais aussi des dynamiques observées au fil du temps. Entre 2011 et 2019, l'analyse par type d'espace SAR montre ainsi que l'**extension urbaine** a touché des **espaces classés comme agricoles** au SAR (+4%), des **espaces en continuité écologique** (+3%) et des **espaces en coupures d'urbanisation** (+5%). Les **espaces naturels de protection forte** sont moins touchés, avec une évolution de la tache urbaine sur ces espaces inférieure à **6 hectares** entre 2011 et 2019.



ÉVOLUTION DE LA BASE D'OCCUPATION DES SOLS ENTRE 2011 ET 2019



0 7.5 km

Sources : IGN | DAAF | AGORAH
Réalisation : 2020

Dans l'ensemble, les espaces urbains ont progressé de 276 hectares sur les espaces classés comme agricoles et naturels au SAR. Dans le détail, le territoire de la CIVIS connaît la plus forte consommation de tache urbaine sur les espaces agricoles et naturels au SAR avec 83 hectares. La CASUD et le TCO ont des consommations relativement similaires (58 ha et 62 ha). Et les territoires de la CINOR et de la CIREST ont connu les évolutions les plus faibles avec des consommations respectives de l'ordre de 33 et 39 hectares.

Mais comme rappelé en introduction de cette section, le SAR 2011 était lucide sur ces évolutions attendues qu'il lui appartenait de réussir à contenir et à cadrer ; et c'est notamment ce qu'il a réussi à faire grâce à sa ZPU. **87% des nouveaux logements apparus entre 2011 et 2018 sont ainsi localisés à l'intérieur de cette ZPU** (52 961 logements). Cette proportion passant à près de **97% en retirant les permis de construire qui n'ont pas pu être géolocalisés** du total de nouveaux logements autorisés.

Ainsi, si la tache urbaine a continué d'impacter les espaces agricoles et naturels du SAR, **la grande majorité des nouveaux logements apparus sur le territoire se situent ainsi au sein des zonages prévus par le SAR**. Les dynamiques hors ZPU, toujours présentes, représentent un poids très faible par rapport à l'ensemble des dynamiques territoriales observées, et tendent par ailleurs à se réduire au fil du temps (et surtout au fil de la mise en compatibilité progressive des documents d'urbanisme locaux) : l'analyse de l'évolution du nombre de nouveaux logements pour les espaces agricoles du SAR en fonction de leur appartenance ou non à la ZPU montre ainsi par exemple que **le nombre de nouveaux logements en dehors de la ZPU décroît régulièrement depuis 2012 alors qu'il augmente régulièrement à l'intérieur du périmètre**.

Au final, l'impact du SAR 2011 sur la préservation des espaces naturels et agricoles – un sujet sur

lequel le SAR a par ailleurs bénéficié de l'appui efficace de la CDPENAF depuis 2017 – devrait continuer à s'accroître avec les derniers documents d'urbanisme locaux qui se mettront en compatibilité. En lien avec l'objectif national « Zéro Artificialisation nette », les efforts devront être maintenus afin de limiter l'artificialisation des sols sur le territoire réunionnais où les documents d'urbanisme locaux devront veiller à densifier (intelligemment) chaque opération de construction, à favoriser le renouvellement urbain (friches, bâtis vacants), et à coupler les deux précédents points avec une protection des terres naturelles, agricoles, et forestières.

C. Une faible incidence sur la production de logement, qui est restée en deçà des objectifs souhaités

Au moment de l'approbation du SAR 2011, les prévisions de logements faisaient apparaître un besoin de l'ordre de **180 000 logements nouveaux** d'ici **2030**, ce qui constituait un défi tel qu'il ne pouvait être relevé sans une stratégie volontariste tenant compte des spécificités du territoire.

L'état du parc de logements a donc été analysé afin d'évaluer les incidences du SAR sur les dynamiques de constructions récentes. **Entre 2012 et 2019** ce sont ainsi **53 000 nouveaux logements** (source DGFiP) qui sont apparus sur le territoire, correspondant à une **croissance de 16,3%** en 7 ans. Par rapport aux attendus du SAR, ces 53 000 logements présentent un différentiel de 19 000 logements par rapport à l'objectif annoncé de 180 000 nouveaux logements d'ici 2030, puisque ceux-ci correspondaient à un volume de 72 000 nouveaux logements d'ici 2019.

En termes de volumes annuels, le rythme de production de nouveaux logements s'est donc situé autour de **6600 nouveaux logements/an** au lieu des **9000** qui auraient été attendus par les objectifs



du SAR. Le premier constat qui peut être dressé est donc celui d'**objectifs** uniquement **partiellement atteints**, avec une **croissance globale du parc** qui est restée relativement **stable** par rapport aux périodes précédentes. En effet, l'état initial de l'environnement du SAR faisait état de 286 000 logements au 1^{er} janvier 2006 et l'INSEE annonçant un état du parc de 335 462 logements au 1^{er} janvier 2012, pour une progression du parc qui représentait donc **17,5% entre 2006 et 2012**.

Ce constat d'ensemble masque cependant plusieurs spécificités locales. La croissance du parc de logement sur l'ensemble des territoires montre en effet des dynamiques différentes à l'échelle de chacun des bassins de vie : la croissance est la plus rapide dans le bassin de vie Est avec une augmentation de près de 20%, et elle est la moins forte sur le bassin de vie Nord avec une augmentation d'environ 14%. En nombre de logements, c'est dans le Sud que la production a été la plus importante, avec environ 19 500 logements supplémentaires, alors que sur l'Ouest, le Nord et l'Est le parc de logements a progressé à un rythme moins important (avec respectivement 13 000, 11 900 et 8 700 logements supplémentaires). Cette production de nouveaux logement se fait par ailleurs de majoritairement en dehors du périmètre du SMVM (72%).

Mais malgré des rythmes d'évolution différents, la répartition du parc de logements entre les différents bassins de vie du SAR a peu évolué depuis 2011 : c'est en effet toujours le **bassin de vie Sud qui concentre le plus de logements du territoire** (36%), suivi du bassin de vie Nord (26%) et des bassins de vie Ouest (24%) et Est (14%). C'est pourtant ce même **bassin de vie Sud** qui est le **plus éloigné des objectifs** annoncés par le SAR, alors que le bassin de vie Nord s'en approche fortement. La cartographie présentée page suivante fait d'ailleurs ressortir l'évolution du parc total de logements sur chacun de ses bassins de vie.

Ce discours d'ensemble relatif aux objectifs de production de logements annoncés dans le SAR doit cependant être mis en perspective en tenant

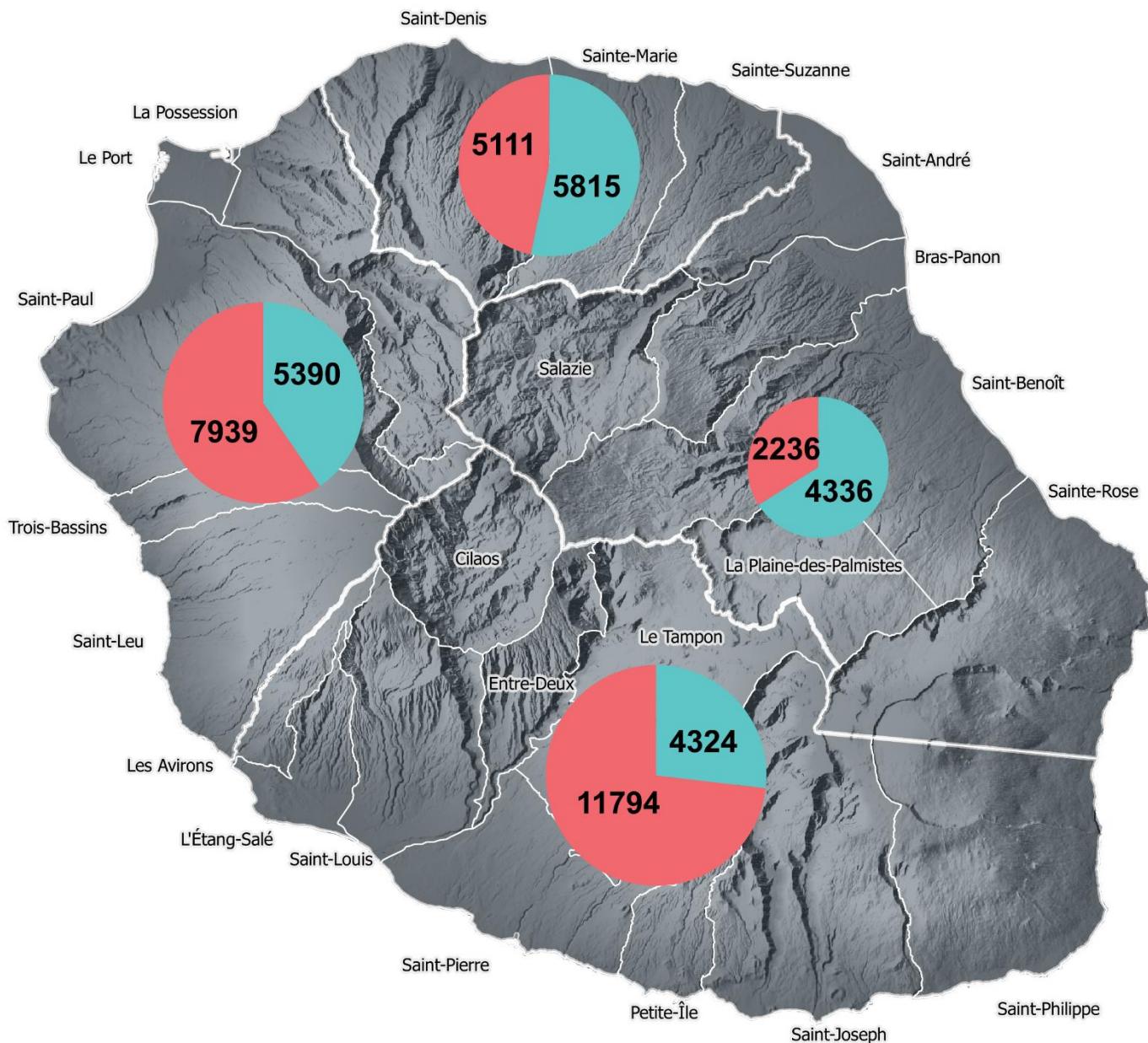
compte des **projections démographiques** qui avaient servi d'hypothèse de base au SAR et qui ont été revues à la baisse depuis. Le **million d'habitants prévu en 2030** ne devrait ainsi être **atteint qu'à l'horizon 2037**. En tenant compte des dernières projections de l'INSEE, l'objectif du SAR de 9000 nouveaux logements/an pourrait ainsi être ramené aux alentours de 7700 logements/an. L'**écart** avec les 6600 logements/an qui ont été produits au cours des dernières années s'en retrouve **réduit, sans pour autant que l'objectif ne soit toujours complètement atteint**.

Depuis 2011 c'est également la nature du parc de logements qui a évolué : le territoire compte aujourd'hui plus de **241 000 maisons individuelles** et plus de **137 000 d'appartements**. Mais les premières n'ont augmenté que de 12% depuis 2012 alors que les seconds ont augmenté de plus de 25%. Ainsi, si l'habitat individuel représente encore les 2/3 du parc total de logements à La Réunion, la tendance semble montrer un **rééquilibrage vers de l'habitat collectif**, en plein accord avec les principes de densification et d'économie d'espace prônés par le SAR.

Par ailleurs, une **croissance importante** du parc de logements locatifs sociaux est **constatée** depuis l'approbation du SAR (augmentation de 33% depuis 2012, et même de 49% depuis 2008), ce qui **renvoie à l'attention portée sur ce type de logements souhaitée dans le SAR 2011**.

Entre 2012 et 2018, ce sont en effet près de **20 000 logements locatifs sociaux** qui ont été mis en location, avec une mise en location annuelle comprise entre 2 100 à 3 500 logements en nette **progression** comparativement à la période antérieure 2000-2009 avec un niveau inférieur compris entre 1200-1500 logements. **Toutefois, une baisse de 28% est à noter entre 2017 et 2018 avec un niveau de mise en location en 2018 le plus bas constaté depuis l'approbation du SAR.**

RÉPARTITION DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT ENTRE 2012 ET 2018 PAR BASSIN DE VIE



- Logements privés
- Logements sociaux

0 7.5 km

Sources : AGORAH
Réalisation : 2020

représente aujourd’hui plus de à 75 000 logements, ce qui représente environ **24% du parc de résidences principales** du territoire. En terme de localisation, les **logements produits** l’ont été de **façon** relativement **homogène** à l’échelle de bassins de vie du SAR (22% dans les bassins de vie Sud et Est, 27% dans le bassin de vie Ouest, et 29% dans le bassin de vie Nord), mais cela masque certaines réalités locales (moins du quart des logements produits dans le bassin de vie Sud sont par exemple localisés sur le territoire de la CASUD).

Cette répartition relativement homogène ne doit pas non plus masquer les **différences importantes** qu’elles induisent relativement au parc initial de logements locatifs sociaux sur chacun de ces **bassins de vie**. Si ces logements produits depuis 2012 représentent entre 20 et 25% du parc locatif social des bassins Sud et Nord, ils représentent 30% du parc locatif social du bassin Ouest, et jusqu’à 37% du parc locatif social du bassin Est.

C'est ainsi sur le **bassin de vie Est** que la contribution de la **production depuis 2012 est proportionnellement la plus forte**, ce qui lui confère un parc très jeune (1 logement locatif social sur 2 à moins de 12 ans). Cet effort soutenu de la production sur le bassin Est peut être mis en relation tant avec les préconisations du **SAR de 1995** – qui ciblait les nécessités de « rattrapage » sur cette « micro-région » – qu'avec les objectifs du SAR 2011 dans lequel le bassin Est, s'il était supposé absorber 15% des besoins globaux en nouveaux logements, il a dépassé ce seuil pour atteindre 22% dès lors que l'on s'intéresse uniquement à la production de logement social. Le **bassin de vie Sud** aurait dû lui aussi contribuer à ce rééquilibrage territorial de l'offre en logement social, mais le **constat y est moins favorable** puisqu'il a concentré 22% des nouveaux logements locatifs sociaux (comme pour le bassin de vie Est) alors que le SAR 2011 voyait ce bassin de vie comme devant concentrer 39% des besoins de logements.

La dimension accession sociale est de son côté en panne suite à la suppression de l'AL Accession qui devrait cependant redémarrer en 2020 et un produit

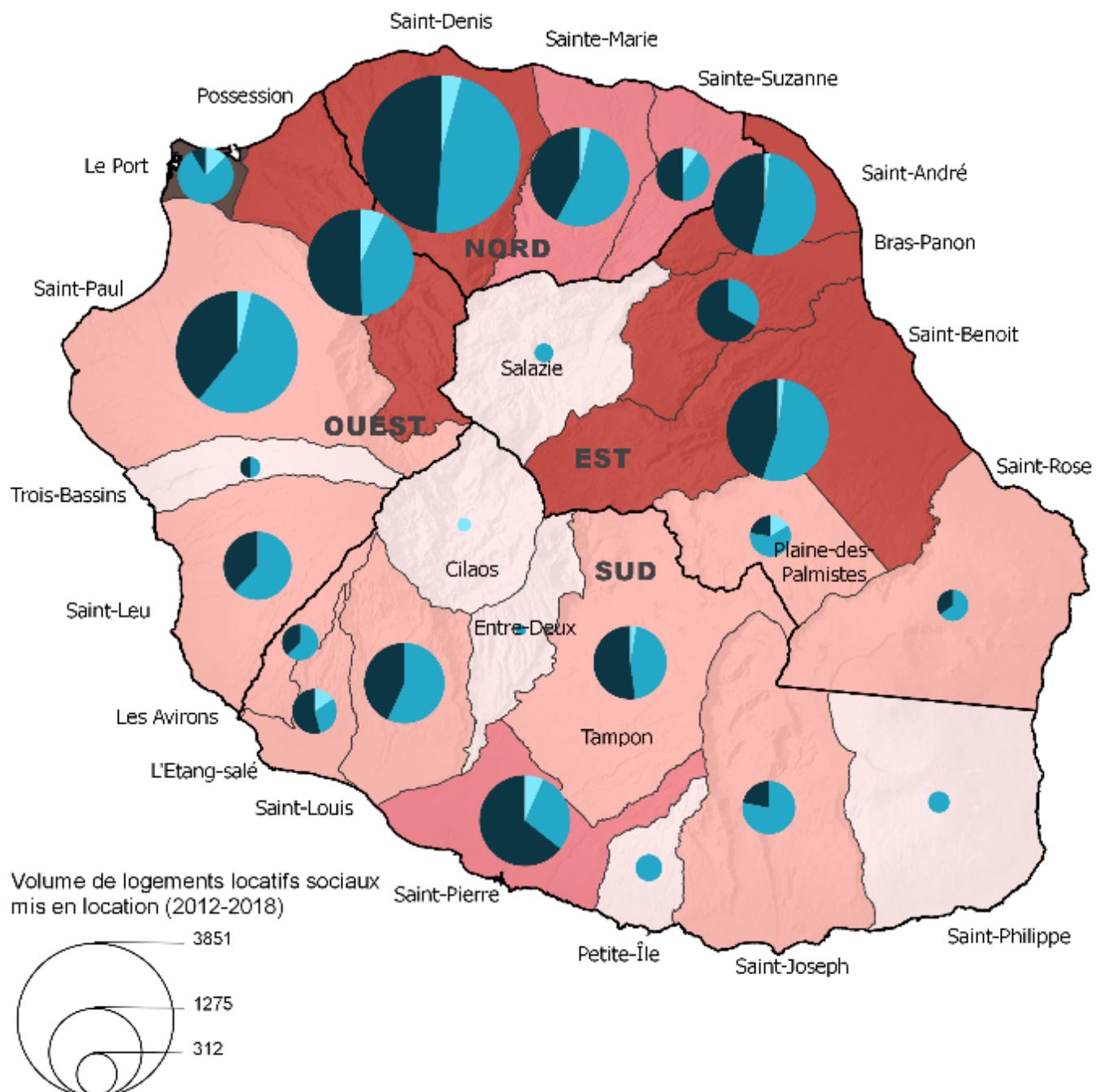
PSLA qui semble constitué une alternative pour certains ménages.

Au final, les nouveaux logements aidés mis en location depuis l'approbation du SAR ont donc fortement contribué à augmenter le parc locatif social de l'Est en **réponse au besoin de rééquilibrage souhaité depuis le SAR de 1995**, même si les nombres de nouveaux logements sociaux sont plus importants sur les bassins de vie Ouest et Nord ; et enfin, un bassin de vie Sud qui a également bénéficié des efforts de construction mais de manière insuffisante au regard la part de la production régionale qu'il était supposé absorber.

Les formes d'habitat évoluent également, avec une forme **d'habitat individuel de moins en moins produite** (moins de 11% des logements sociaux produits depuis 2012). Et ce sont ainsi près de **85% des logements locatifs sociaux** totaux du territoire qui sont aujourd’hui de **forme collective**. C'est donc une forme locative sociale dense et collective qui se généralise **contribuant aux volontés de densification du SAR 2011** mais offrant peu de place aux formes individuelles et à la **diversité** des types d'habitat proposés.

Dans l'ensemble, les efforts de production de logements aidés fortement souhaités dans le SAR ont été rendus possibles par **l'apport de la défiscalisation sur la période 2010-2014**. Un dispositif de financement qui a été remplacé progressivement depuis 2015 par le **crédit d'impôt** avec des volumes en baisse se stabilisant ces dernières autour de 2 300 logements/an contre 3 000-3 500 logements/an les années précédentes. Cette production en baisse à l'avenir semblant aller en **défaveur des objectifs** annoncés au SAR.

TYPE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX PRODUITS ENTRE 2012 ET 2018 PAR TYPE ET PAR COMMUNE



Taux de logements locatifs sociaux au 1er janvier 2019

- 0% - 10%
- 10% - 20%
- 20% - 25%
- 25% - 40%
- 40% et +

Type de logements mis en location (2012-2018)

- Nombre de logements locatifs sociaux (LLS)
- Nombre de logements locatifs très sociaux (LLTS)
- Nombre de logements intermédiaires (PLS)
- Bassin de vie

0 7.5 km

Sources : IGN / AGORAH
Réalisation : 2020

En termes de perspectives, le **volume de demandeurs est toujours important** malgré la satisfaction engendrée par le biais de livraisons de logements sociaux neufs. Le bassin de vie Est n'est que faiblement représenté, à la fois dans les opérations locatives aidées en chantier qui restent à livrer que dans les perspectives de mise en chantier, alors que les livraisons à venir en faveur sur le bassin de vie **Ouest** correspondent à une situation de **marché tendu** et que celles à venir sur le bassin de vie **Sud** devraient toujours se montrer **insuffisantes** par rapport au besoins estimés.

Le **constat de fond**, pour tout ce qui touche au logement, est néanmoins celui d'un sujet sur lequel **le SAR 2011 n'a eu aucune portée prescriptive directe**. Les objectifs globaux semblent avoir été partiellement atteints, certains rattrapages (comme sur la question du logement social dans le bassin de vie Est) ont été amorcés tandis que certains déséquilibres sont restés latents. Mais l'**influence du SAR 2011 fut minime sur ces sujets** sur lesquels la collectivité régionale n'a que peu de marge de manœuvre directe. En l'absence d'une « **gouvernance de l'aménagement** » qui permettrait de donner une ligne directrice (ne serait-ce qu'en priorisant les opérations à échelle régionale ce qui permettrait d'appuyer certains financements) il est en effet difficile de structurer des évolutions territoriales par ailleurs sujettes à de nombreux **facteurs endogènes** : s'il a permis de cadrer les évolutions de l'espace, le **SAR** n'a en revanche eu **aucune prise directe** sur les questions de **maitrise foncière**, de même qu'il ne dispose pas de leviers lui permettant d'influer sur les dynamiques relevant du **marché privé**.

Enfin, en terme de lutte contre l'habitat indigne, la situation reste préoccupante à la fois par le volume encore présent mais aussi des opérations de type RHI d'envergure qui ne sont plus adaptées et dont celles en cours rencontrent des difficultés à se finaliser. L'expérimentation des nouveaux outils de la loi Letchimy semble insuffisante. Des changements dans les modes de faire sont en cours au travers de la mise en place d'équipes dédiées à

la mise en œuvre des plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne.

L'ensemble de ces constats renvoient à la réflexion de fond sur **la place du logement dans le SAR**. Lors de l'élaboration du SAR 2011, suite au constat d'une crise de production de logements (et particulièrement de logements aidés) sur la période 2011-2009, il avait été acté de placer les besoins en logement parmi les orientations fondamentales du document ; alors que les enjeux relevant de cette thématique ne font pas partie dans le CGCT de celles relevant directement du SAR. Il conviendra de **se réinterroger sur ce positionnement** dans le contexte d'une éventuelle révision du document, en trouvant le juste niveau d'équilibre entre la nécessité de faire face à une **production toujours insuffisante** au regard des besoins et le retour d'expérience pragmatique relatif au **degré d'influence** du SAR 2011 sur ce sujet.

D. La (lente) mise en œuvre d'une armature toujours sujette à des déséquilibres territoriaux

Si la production de logements à l'échelle territoriale s'est avérée insuffisante au regard des besoins estimés du SAR 2011, elle a néanmoins engendré des dynamiques importantes qu'il convient d'observer à l'échelle des différents niveaux de centralités du SAR. Et qu'il convient de mettre en perspective par rapport à la question du développement des équipements et services sur le territoire et à la problématique des déplacements ; l'ensemble renvoyant de fait à la notion d'armature définie par le schéma.

Par rapport à cette armature, le premier constat positif est celui de dynamiques urbaines qui se sont majoritairement réalisées dans les Espaces Urbanisés à Densifier (EUD) et les Espaces à Urbaniser en Priorité (EUP) définis par le schéma. Au global, ce sont ainsi plus de 61% des nouveaux logements qui se sont réalisés dans les EUD, en

plein accord avec les objectifs fixés. Cette part varie cependant de façon importante entre bassins de vie, puisqu'elle dépasse les 65% dans les bassins de vie Nord et Sud, qu'elle atteint les 60% dans le bassin de vie Ouest, **et qu'elle atteint tout juste l'objectif des 50% sur le bassin de vie Est, où la part des logements projetés dans l'EUP est néanmoins plus importante que sur les autres territoires (25%), ainsi que dans les TRH (11%).**

Il est à noter que, comme sur le Sud, 9% des logements sont autorisés sur le bassin Est sont localisés dans des Espaces Naturels ou Agricoles. Ce chiffre ramène une nouvelle fois aux questions de temps de latence observés relativement aux délais de mise en compatibilité des PLU avec le SAR. Enfin la question des TRH ressort aussi particulièrement. Ils ont une dynamique importante, mise à part dans le Nord, représentant entre 6 et 11% des logements autorisés sur les trois autres bassins de vie. Il convient de mieux « encadrer » leur développement dans les futurs documents d'urbanisme compatibles au SAR afin de respecter la limitation de l'offre en logements aux seuls critères évoqués dans le SAR (sortie d'indignité et structuration de hameaux agricoles).

Au regard de l'armature urbaine du SAR, les nouveaux logements (selon l'analyse des permis de construire accordés depuis 2012) se répartissent de façon très hétérogène en fonction des niveaux de centralités. Ainsi, 26% des nouveaux logements autorisés se situent dans les pôles principaux, 19% dans les pôles secondaires, **27% dans les villes-relais**, et 9% dans les bourgs de proximité.

Les villes-relais concentrent ainsi plus de logements autorisés que tout autres types de centralité, juste devant les pôles principaux et avec les pôles secondaires qui se situent plus en retrait. Mais si la dynamique des pôles principaux semble se maintenir dans le temps, la **baisse du nombre de logements autorisés dans les pôles secondaires** (avec une diminution de 40% du nombre de logements autorisés depuis 2013) reflète des

dynamiques de construction en berne sur ces territoires.

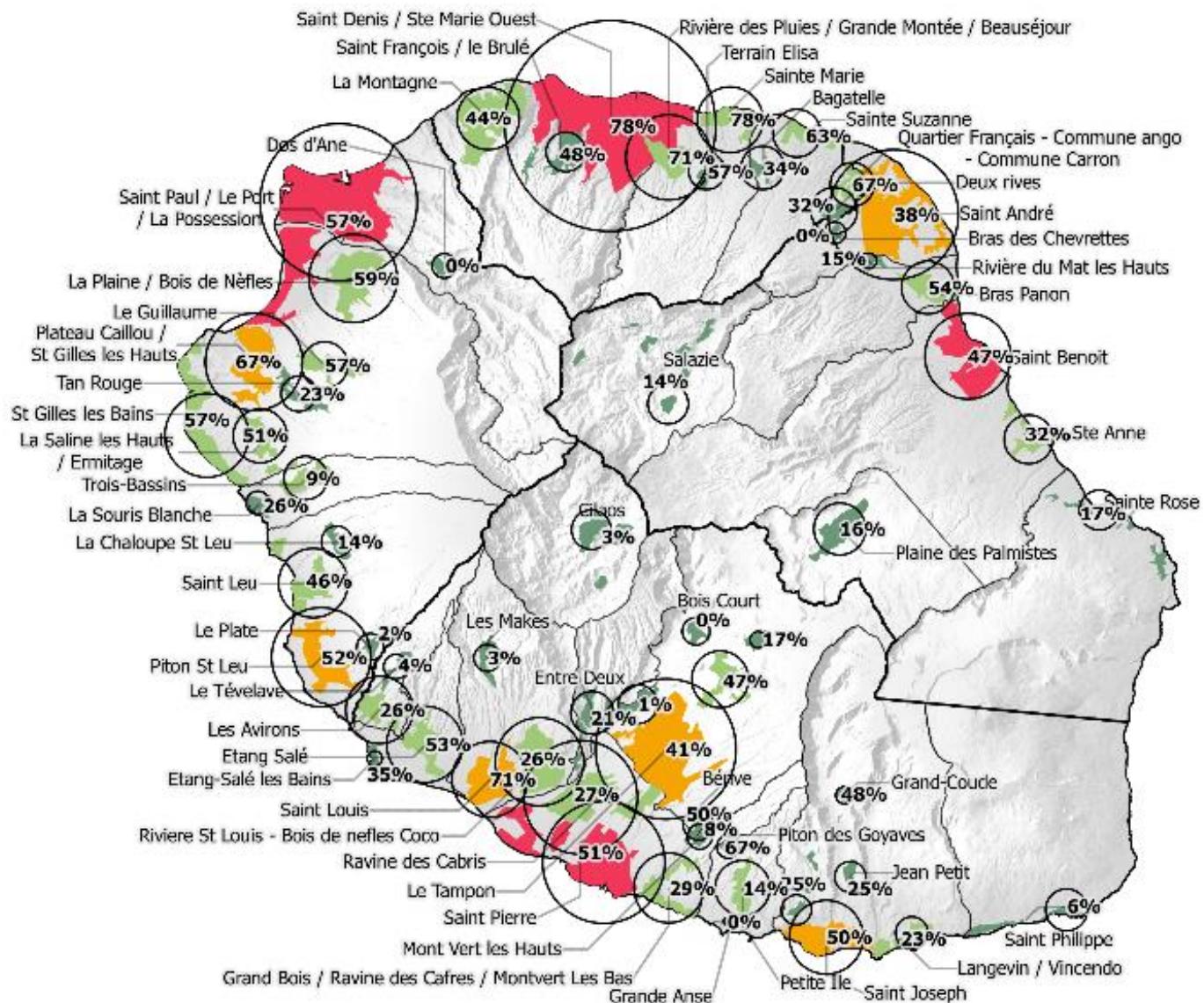
Ces dynamiques observées sur les villes moyennes, **villes relais** de l'armature hiérarchisée du SAR, au rôle intermédiaire dont l'objectif est d'assurer une meilleure offre de logements, pèsent par ailleurs autant que les pôles secondaires voire davantage au niveau la production à venir. Ce constat renvoie de fait à la réflexion qui devra être menée sur le **rôle de ces centralités** (espaces attractifs, structurés ou en cours de structuration) du territoire dans de prochaines évolutions du SAR ; mais il permet aussi de pointer les questions de **disponibilité** et de **coût du foncier** qui ont un impact non négligeable sur l'**attractivité** et les **dynamiques de construction**. Construire sur des pôles de rang 1 ou 2 implique souvent de disposer de moins d'espace disponible et de devoir procéder à du **renouvellement urbain plus complexe** et plus **couteux**, ce qui entraîne le report de certaines dynamiques vers des espaces et des secteurs moins contraints.

Parmi les spécificités qui peuvent être remarquées, le seul pôle principal du bassin Est (Saint-Benoît) produit seulement 15% des logements autorisés de l'Est, contre 36% pour le seul pôle secondaire qu'est Saint-André. Le pôle secondaire « Saint-André » a une dynamique de construction bien plus importante que le pôle principal « Saint-Benoît ». **Le SAR 2011 a donc peu influé sur les tendances passées et le manque d'attractivité de Saint-Benoît reste à ce jour un enjeu majeur pour le territoire de l'Est.**

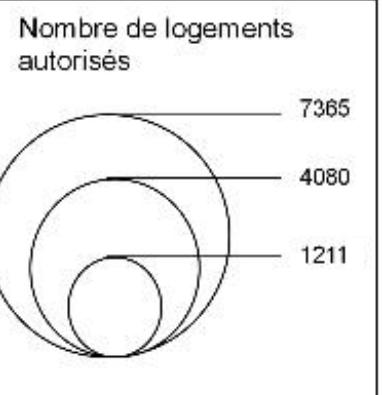
La situation est également intéressante à observer sur le bassin de vie Sud, où le SAR a identifié Saint-Pierre comme pôle principal et où des dynamiques opèrent à l'échelle de centralités proches au sens géographique (les pôles secondaires du Tampon ou de Saint-Louis, les villes-relais de la Ravine ou de la Rivière, ...).



DYNAMIQUE DE CONSTRUCTION ENTRE 2011 ET 2018 PAR ARMATURE DU SAR



Armature du SAR
Pôles principaux
Pôles secondaires
Villes relais
Bourgs
Bassin de vie
Limite communale
XX Porcentage de logement collectif sur 2011-2018



Dans la perspective d'une révision du SAR, il sera intéressant d'ouvrir la discussion sur le **regroupement de centralités** comme cela avait été le cas sur les bassins de vie Nord (un pôle principal Saint-Denis / Sainte-Marie Ouest) et Ouest (un pôle principal Saint-Paul / le Port / la Possession) dans le SAR actuel.

Par ailleurs, les projets urbains sous la forme d'opération d'aménagement de type ZAC n'ont pas été relancés depuis l'approbation du SAR, avec seulement 3 nouvelles opérations créées depuis 2012. Ce constat est identique en ce qui concerne les permis d'aménager. Toutefois, un bon nombre **d'opérations** est encore **en chantier** à ce jour et se répartit de manière **déséquilibrée**, en faveur du bassin Ouest, des pôles principaux et villes relais de l'armature du SAR.

Sur le volet équipement, l'armature urbaine et hiérarchisée du SAR devait permettre d'améliorer l'accès aux services pour les réunionnais. On observe globalement que les équipements ont progressé en volume sur tous les types d'armature depuis une dizaine d'années. **16% d'équipements supplémentaires** ont été créés, soit 600 équipements entre 2005 et 2016. Le **rattrapage** du territoire par rapport à l'échelle nationale est ainsi **en cours**.

Mais les **niveaux de services** sont assez **disparates**. Ainsi, si en matière de **santé**, l'île dispose d'un niveau d'équipements **au-dessus du niveau national**, elle reste **néanmoins en retrait** par rapport au niveau moyen national en matière **d'équipements sportifs, culturels et touristiques**. Néanmoins, ces thématiques bénéficient aujourd'hui de **schémas directeurs** sur le territoire fixant des objectifs et partageant tous la même volonté d'élever le niveau d'équipements de La Réunion tant en nombre qu'en qualité. Les transports portuaires et aéroportuaires, ont quant à eux bénéficié d'investissements importants consentis par la collectivité sur la période précédente et se poursuivent. Ces efforts d'équipement sont à poursuivre sur le plan

quantitatif et qualitatif ; au-delà du besoin d'équipements supplémentaires, il s'agit également d'intégrer la gestion et la mise à niveau des équipements existants. Des efforts importants de requalification de l'existant seront à prévoir : extension et augmentation des capacités d'accueil, amélioration de l'accessibilité, augmentation de l'amplitude des horaires d'ouverture, etc.

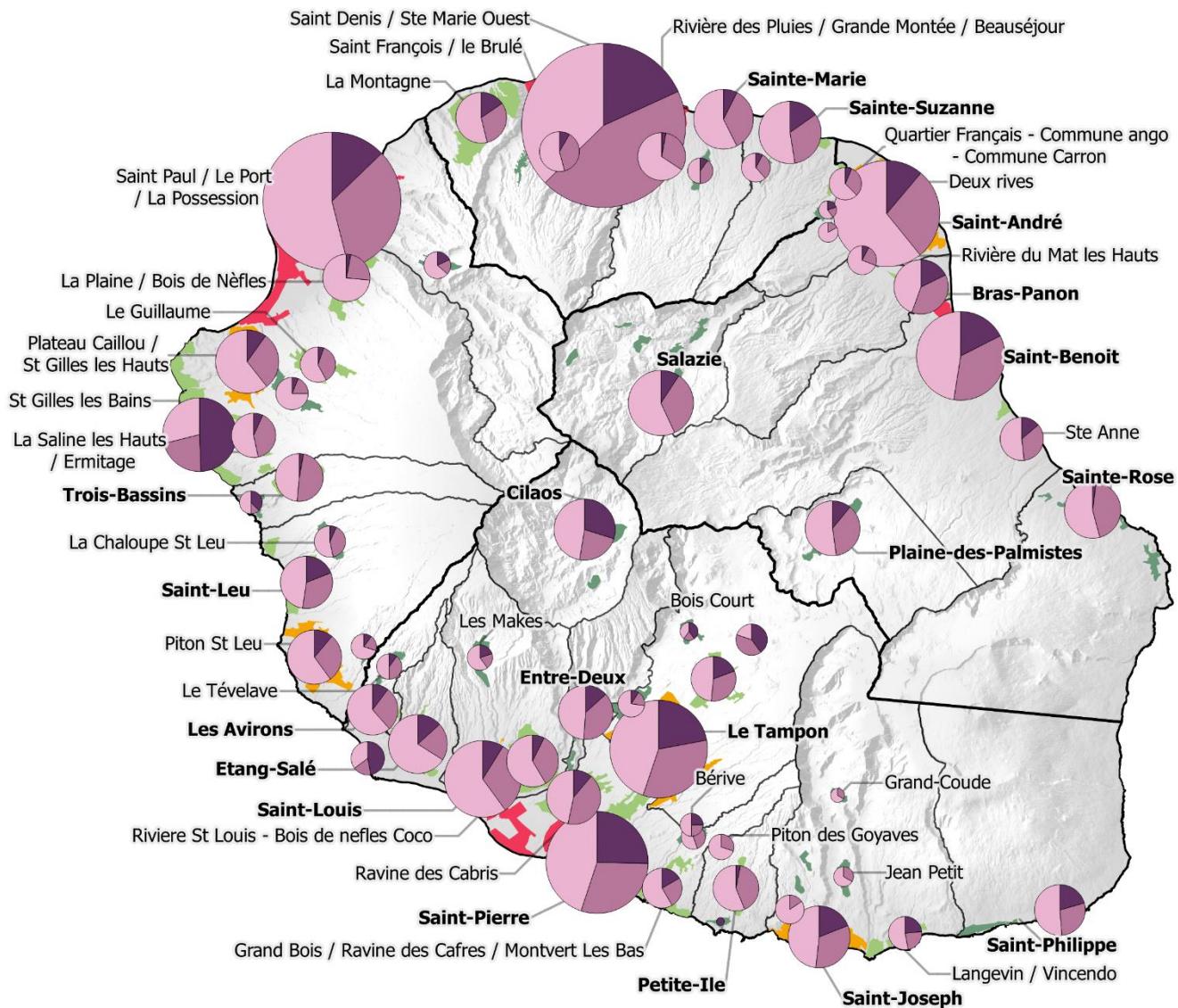
La recherche d'une **répartition équilibrée** des équipements constitue un autre défi à relever afin de faciliter leur accès à l'ensemble de la population, quelle que soit leur localisation. Les **Hauts** et le **bassin de vie Est** accusant encore un **sous-équipement** par rapport au reste du territoire même si des politiques volontaristes à l'œuvre depuis plusieurs années tendent à réduire les écarts observés.

Ces déséquilibres territoriaux semblent désormais pouvoir trouver des réponses concrètes à travers le **développement des TIC** et de la **dématerrialisation du service public**. Le déploiement des réseaux très haut débit et mobile sur le territoire de La Réunion entraîne des changements dans les modes de vie des habitants et la forme traditionnelle de certains équipements. Ces avancées ouvrent des possibilités afin d'assurer une facilité d'accès aux services publics (exemple des Maisons France Services) mais aussi à l'information et à la culture pour les populations des écarts.

Rapporté à l'armature urbaine du SAR, les **pôles principaux jouent pleinement leur rôle de zones préférentielles** pour l'accueil de nouvelles populations et de services. Mais nombre de **pôles secondaires** présentent encore un **déficit d'équipements**. En effet alors qu'ils hébergent 25% de la population de l'île, seulement 19% des nouveaux équipements y sont recensés entre 2005 et 2016. Excepté sur Le Tampon et Saint-André, la **dynamique** constatée sur les **villes-relais** ces dernières années a été bien **plus importante** que celle des **pôles secondaires**.



GAMME D'EQUIPEMENTS PAR ARMATURE DU SAR EN 2017



Armature du SAR	Gamme d'équipement	Nombre d'équipements en 2017
Villes relais	Proximité	407
Bourgs	Intermédiaire	158
Pôles principaux	Supérieur	32
Pôles secondaires	Bassin de vie	

0 7 km
 Sources : AGORAH / IGN
 Réalisation : 2020

La proximité immédiate des villes-relais autour des axes de développement actuels de La Réunion, par exemple à l'Est de Saint-Denis et le long de la route des Tamarins, permet d'expliquer cet avantage.

Tous ces constats relatifs à l'évolution des logements, des services ont une incidence notable sur les **mobilités et déplacements** à l'œuvre sur le territoire. La problématique des **flux pendulaires** est prégnante dans nos quotidiens respectifs, comme l'indique l'EDGT de 2016. Or, il semble qu'elle ne soit pas suffisamment portée dans les objectifs et orientations du SAR.

Certaines **tendances** déjà à l'œuvre depuis plusieurs années se sont **confirmées**, comme la **multiplication des déplacements sur les réseaux secondaires** dans les liaisons littoral / mi-pentes / hauts, et en particulier dans les **mi-pentes**. C'est pourquoi, il apparaît important de ne pas pénaliser l'amélioration du maillage secondaire, afin d'éviter pour les prochaines années des phénomènes de rabattements obligés qui s'opéreraient vers le réseau primaire, ainsi que son engorgement.

Il pourrait être intéressant de se questionner sur le fait que le SAR doive prioriser davantage les projets routiers en les échelonnant sur des temporalités différentes (court, moyen, long terme), ce qui permettrait de disposer d'une vision opérationnelle et financière pragmatique. Depuis 2011, et même auparavant avec la livraison de la Route des Tamarins, une certaine **priorisation des aménagements en faveur du réseau primaire** a en effet pu être observée au détriment du réseau secondaire, avec en tête de file la réalisation de la **NRL (Nouvelle Route du Littoral)**, indispensable en terme de sécurisation mais génératrice d'investissements financiers importants.

Dans un contexte d'évaluation il est néanmoins complexe de quantifier l'évolution des infrastructures au regard des temporalités différentes entre le **temps long des études** avec celui de la **construction des projets** et ce qui est prescrit dans le SAR. Plusieurs **paramètres exogènes** (mandatures politiques, contraintes

budgétaires, priorisation diverses, etc.) entrent par ailleurs en compte et rendent délicate la mesure de l'incidence directe du SAR sur cette thématique.

La vocation « **générale** » des **orientations du SAR** en matière de **mobilité** a d'ailleurs rendu nécessaire la **production** d'autres documents spécifiques plus opérationnels comme le **SRIT** et la **PRI**. Les **objectifs du SAR** ont donc été plutôt **atteints** en matière de **planification régionale des transports**, même si ces deux documents restent à ce jour des documents stratégiques régionaux **non opposables**.

Le **SAR porte des ambitions fortes** en termes de **développement et d'amélioration de son réseau routier existant**. Une partie des projets dits « prioritaires » a pu être réalisée ; toutefois, leur nombre a fait qu'ils n'ont pu l'être dans leur intégralité. Un **effort certain** a par ailleurs été fourni par les collectivités pour **améliorer les barreaux de liaisons** entre les territoires des Hauts et des Bas, **tel que prescrits par le SAR**. En outre, la Route des Hauts de l'Est voit finalement poindre en 2019 un démarrage de son long processus de réalisation éventuelle. Mais **seule une partie des projets d'infrastructures routières prévoit dans sa conception une voie dédiée aux transports collectifs**. Et l'objectif du SAR n'est donc dans ce sens pas complètement atteint.

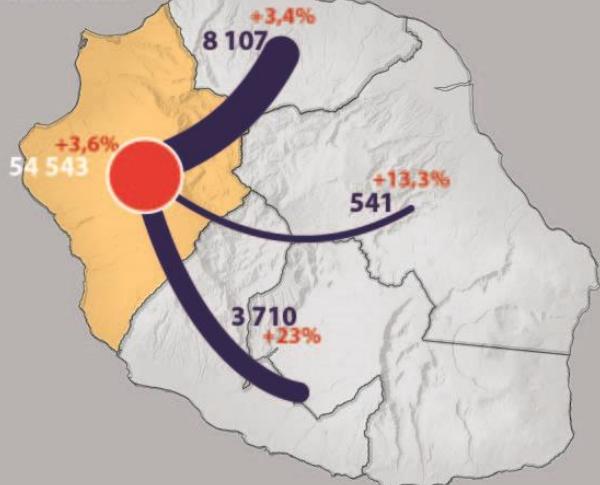
En revanche, en positionnant le **RTTG** comme la **colonne vertébrale du réseau de transports collectifs** à La Réunion en articulation avec les autres réseaux, le SAR lui a donné un **poids majeur** dans l'organisation à venir de la mobilité. Son fuseau a naturellement évolué depuis 2011, avec une consolidation par les AOM (Autorités Organisatrices de la Mobilité) en 2016 et une précision des tracés sur chaque bassin de vie prévue en 2020-2021.

De façon générale, l'ensemble des mesures réalisées par les AOM depuis 2011 en faveur du développement et de l'attractivité des transports collectifs ont d'ailleurs globalement répondu aux attentes du SAR.

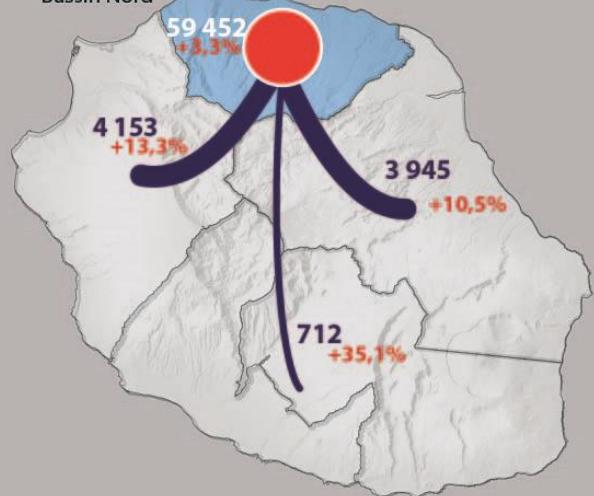


EVOLUTION DES FLUX DE DÉPLACEMENTS SORTANTS DOMICILE-TRAVAIL ENTRE 2010 & 2017

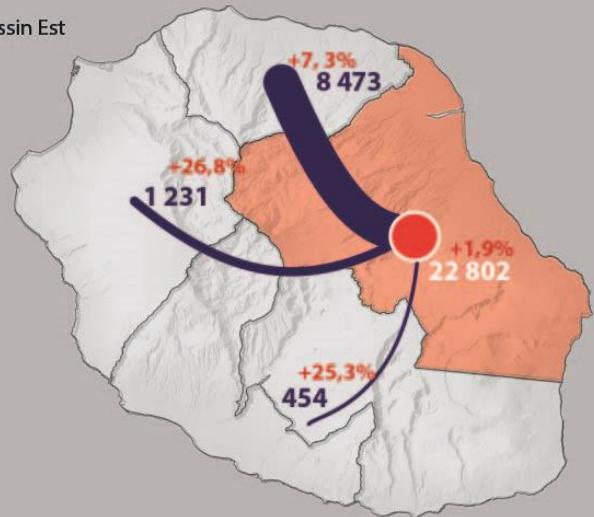
Bassin Ouest



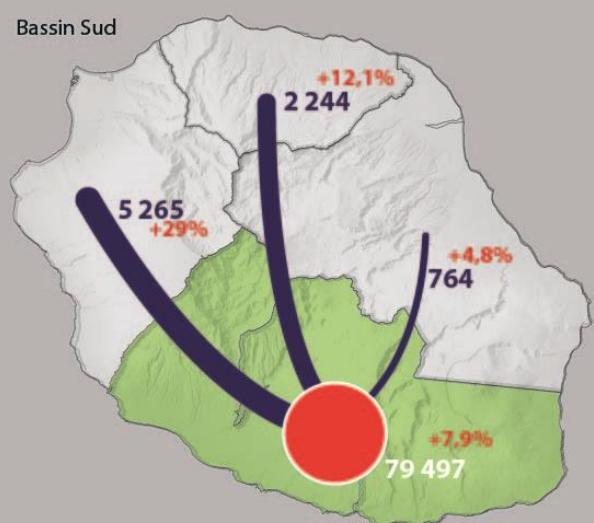
Bassin Nord



Bassin Est

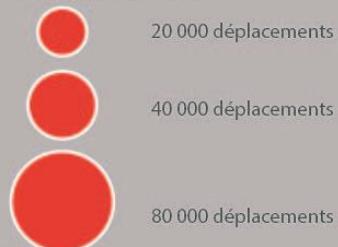


Bassin Sud



Légende

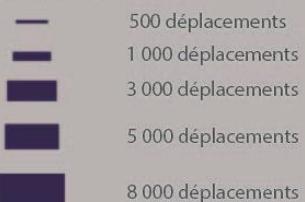
Flux de mobilité (déplacement domicile travail) à l'intérieur du bassin de vie



22 802 Valeur du flux de mobilité 2017

+1,9% Evolution du flux de mobilité entre 2010 et 2017

Flux de mobilité (déplacement domicile travail) sortant du bassin de vie



8 473 Valeur du flux de mobilité 2017

+1,9% Evolution du flux de mobilité entre 2010 et 2017

Sources: INSEE Réalisation: AGORAH juillet 2020

Néanmoins, la **gouvernance** est perçue comme un **aspect important** de la mobilité réunionnaise qui fait défaut. Dispersée en 6 AOM, elle peine à œuvrer en faveur d'une politique de déplacements coordonnée et équitable. Le **SAR 2011 a pointé du doigt ce manqueument en préconisant la mise en place d'une AOM unique**. Or, il apparaît que le SMTR (syndicat Mixte des Transports, créé post approbation du SAR) rencontre des difficultés à relever le défi de l'interopérabilité des réseaux. **Cette volonté du SAR n'a donc pas été complètement respectée.**

Dans les milieux urbains, la situation des **cheminements cyclables et piétons** est encore **insuffisante**, malgré les efforts déployés par les communes et intercommunalités. Ces derniers restent bien en deçà des attendus du SAR. La problématique des **modes doux** est d'ailleurs assez vague dans le SAR, et les **préconisations** y paraissent **trop générales**. Seule une précision ayant été formulée en faveur de leur développement dans les centres-villes urbains et en bordure du littoral Ouest sur la RN1A pour laquelle la mise en œuvre progressive de la **Voie Vélo Régionale** sur le linéaire côtier de l'île par le Conseil Régional a pu **répondre à cet objectif**.

Le SAR ne semblait pas par ailleurs faire référence aux dispositifs en faveur des **solutions alternatives** à la voiture individuelle, du type **Plans de Déplacement des Entreprises** (PDE) ou **Plans de Mobilité** alors qu'encourager ces dispositifs aurait probablement contribué à réduire la place de la voiture dans les déplacements domicile-travail.

Au final, malgré des avancées notables, les **déséquilibres territoriaux** sont encore latents, et une vraie **réflexion intégrée** semble **nécessaire** pour améliorer la mise en œuvre de l'armature urbaine telle qu'elle fut imaginée dans le SAR 2011. La déclinaison du SAR à travers les SCOT et les PLU est l'un des moteurs de cette mise en œuvre, et force est de constater que la présence de SCOT sur des territoires permet de décliner les orientations du SAR de façon plus efficace (à

l'image du SCOT Ouest dans lequel une orientation revoie directement au fait de décliner l'armature du SAR). L'articulation avec les PDU ou les PLH, véritables outils à l'échelle des bassins de vie, semble elle aussi à renforcer de façon cohérente et intégrée. Ces éléments allant cependant de pair avec la notion de temps de latence propre aux démarches de temps long dans lesquelles ces différentes échelles de documents de référence sont imbriquées.

E. Un (léger) appui à un développement économique local qui se conforte et s'ouvre au monde

Qu'il s'agisse de structuration ou de rééquilibrage territorial du foncier économique, de développement ou d'optimisation des ZAE, ou encore de déploiement de l'activité dans les zones rurales et les Hauts, des avancées sont perceptibles depuis l'approbation du SAR. Si les résultats diffèrent naturellement selon les types d'espaces et les localités, à l'échelle régionale, un certain nombre de constats peuvent être dressés.

Sur la question de l'**encadrement et la hiérarchisation de l'aménagement du foncier à vocation économique**, la **polarisation économique** de l'île autour de 3 grands pôles littoraux principaux est toujours bien visible, et ce, que l'on raisonne en termes d'emplois, d'entreprises ou de ZAE. Toutefois, on remarque un **rééquilibrage** entre ces pôles, au détriment du bassin de vie Est et des Hauts.

La déclinaison de l'armature urbaine en matière économique n'a pas encore atteint le niveau de structuration escompté. En dehors du bassin de vie Est, le développement économique des pôles principaux a été significatif. Les **pôles secondaires** ont également profité d'une dynamique de déploiement, assurant ainsi de plus en plus leur rôle



d'appui aux **pôles principaux**. Ces deux polarités concentrent ainsi près de **80% des surfaces de ZAE**. A contrario, les **villes-relais** et les **bourgs de proximité** qui devaient bénéficier d'un rééquilibrage économique ne se sont que **faiblement développés**. Les **flux pendulaires** ont d'ailleurs **doublé** en l'espace de **10 ans**, le tissu économique et d'emplois restant polarisé. Le bassin de vie Nord reste le plus attractif et le bassin de vie Ouest profite d'une mobilité croissante des sudistes, comme l'avait prédit le SAR.

L'**offre en foncier économique a quantitativement progressé**, mais les solutions d'accueil des entreprises restent souvent inadaptées. En lien avec un développement économique encore trop timide, le **bassin de vie Est** conserve un **caractère principalement résidentiel** déjà identifié en 2011. Cette tendance monofonctionnelle se renforce également d'une manière plus générale, au niveau des mi-pentes et des Hauts.

Sur la question de la densification et de l'optimisation des ZAE et de la préservation de leur vocation, plus de **300 hectares** d'espaces économiques de production ont été **aménagés entre 2004 et 2018**, soit en moyenne 22 hectares par an.

La **surface dédiée aux ZAE a nettement progressé**. Le bassin de vie Sud a fortement participé à cette hausse, suivi de l'Est, même si ce dernier atteste encore d'un retard important en la matière. En 7 ans, 61% des disponibilités foncières des PLU dédiées au tissu productif ont été consommés, ainsi que **22% des extensions à vocation économique prévues par le SAR** au profit principalement des bassins de vie Nord et Ouest. Il reste donc encore à priori des réserves foncières à déployer. A cet égard il convient de noter que 37 projets de ZAE sont actuellement recensés sur l'île, ce qui devrait faire évoluer ce constat.

La présence de parcelles inoccupées au sein des ZAE persiste et les friches augmentent. La

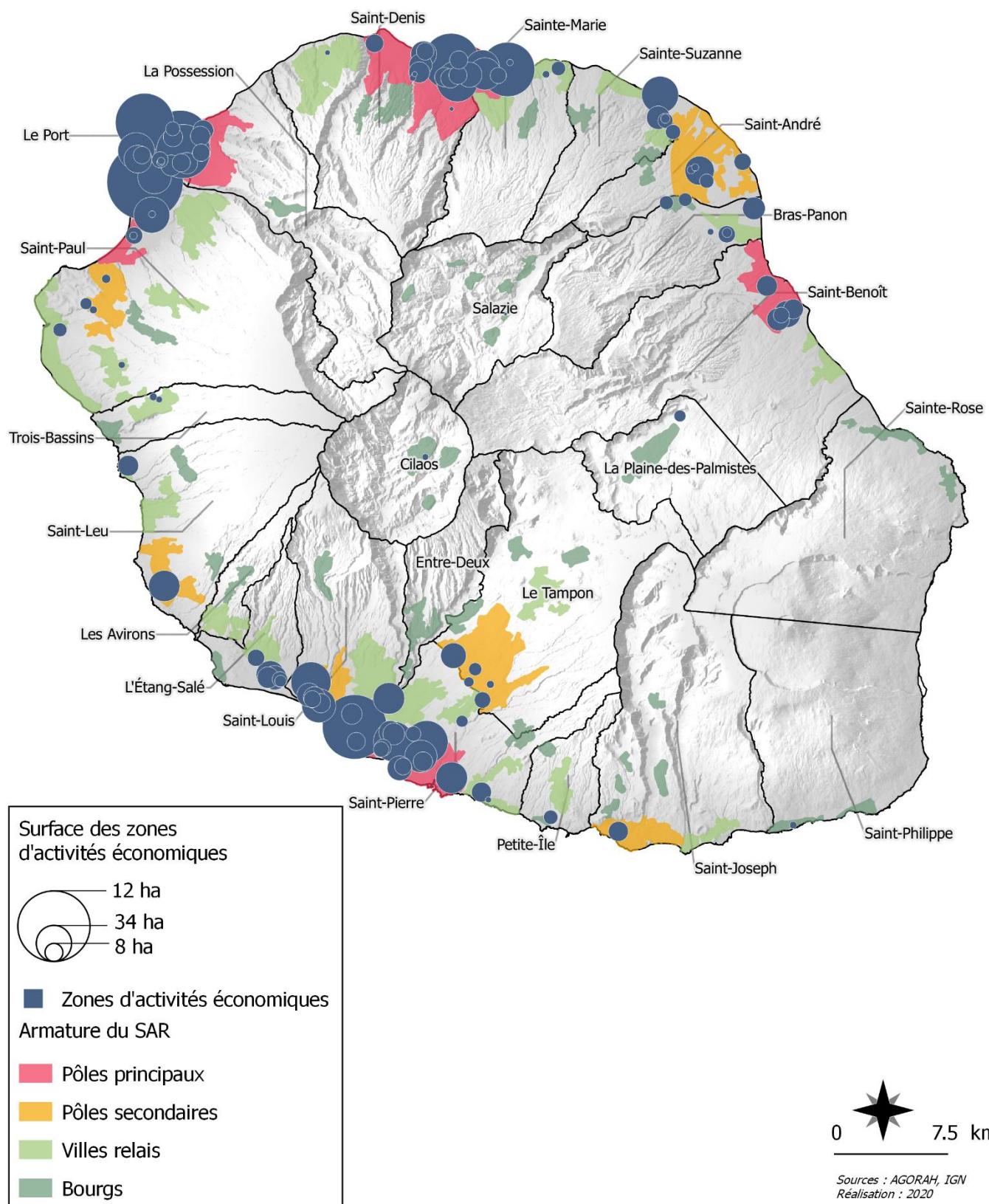
cinquantaine d'hectares correspondant à 5% des ZAE restent difficilement mobilisables. La **densification des constructions au sein des ZAE reste encore difficile à mettre en œuvre** au vu de l'hétérogénéité des besoins spécifiques des activités. Hors zones dédiées aux activités logistiques, des **efforts d'optimisation** restent à amorcer dans le sens d'une économie d'espace.

La dérive des ZAE au profit de l'habitat ou du commerce se stabilise depuis l'approbation du SAR. Les ZAE les plus anciennes ont souvent été victimes d'une occupation au moins partielle par de l'habitat, ou d'un glissement de vocation profitant largement aux activités commerciales.

Près du tiers des ZAE de l'île abritent des logements et 40% d'entre elles des GMS. Toutefois depuis que le SAR 2011 a introduit, d'une part l'interdiction de réaliser des logements au sein des ZAE et d'autre part la **limitation d'implantation du commerce, des équipements et services** (autres qu'aux entreprises) à 5% de la superficie de la ZAE, ce **phénomène de dérive s'est tari**. Les **nouvelles zones** ne comptabilisent en leur sein **aucune habitation** et affichent des **pourcentages de surfaces commerciales inférieurs à celui prescrit**.

Le déploiement de **zones de fait** qui n'a pas été pris en compte par le SAR de 2011 impacte de plus en plus l'équilibre économique du territoire. Ces espaces situés hors zonages réglementaires à vocation économique mais investis par les entreprises renforcent le poids des pôles les plus pourvus en matière de ZAE (car ils se développent généralement dans leur prolongement), et **consomment du foncier** au détriment le plus souvent d'espaces agricoles ou naturels. Ainsi, on recense à minima **16 zones de fait** en 2018 occupant une surface de plus de **200 hectares**. Au vu de ces chiffres, il semble aujourd'hui primordial de s'emparer de cette problématique grandissante.

LES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES DE LA REUNION



L'absence de gestion durable des ZAE doit être enrayée. A la Réunion, malgré les préconisations du SAR 2011, presqu'aucune ZAE ne dispose encore de gestionnaire alors même que leur rôle semble indispensable en termes d'animation, de fonctionnement et de suivi des sites. La mise en œuvre effective des orientations du SAR en dépend aussi. Face à une nécessaire amélioration de la complémentarité entre territoires, de la gestion des espaces et d'une plus grande compétitivité territoriale, la réalisation d'un schéma directeur d'aménagement économique et d'accueil des entreprises à l'échelle régionale pourrait être pertinente, dans la continuité des orientations économiques posées par le SRDEII qui est apparu après le SAR.

Enfin, sur la question de la recherche d'un équilibre emploi/habitat dans les territoires ruraux dont les Hauts, le déploiement de l'emploi et des activités dans les zones rurales et les Hauts reste inégal selon les localités, et souvent encore trop limité pour assurer l'effet « ancrage territorial » visé par le SAR.

Si l'attractivité résidentielle de ces territoires qui couvrent les trois quarts de l'île et hébergent un cinquième de la population réunionnaise est dans l'ensemble avérée (cadre de vie, coût du foncier moins élevé) certains sites sont en déprise. Ces disparités au sein même des Hauts sont la conséquence directe de la polarité du tissu économique. Un certain nombre de territoires ruraux, notamment les cirques, connaissent aujourd'hui une dévitalisation qu'il s'agit de souligner et de prendre en compte.

Malgré une structuration qui se dessine, une fragilité économique reste encore palpable. Une tertiarisation des activités est actuellement à l'œuvre dans ces territoires, mais de façon encore insuffisante pour répondre aux besoins d'une population croissante notamment en matière de services. La structuration économique de foncier économique reste dans l'ensemble en berne, avec très peu de zones artisanales existantes ou en projet dans les Hauts qui ont en prime du mal à

se remplir. A cet égard, l'innovation semble de mise afin d'imaginer des sites d'activités adaptées aux besoins des entreprises des Hauts, qui semblent bien différents de ceux du littoral. En ce sens, le déploiement du Très Haut Débit laisse la porte ouverte aux expérimentations afin de permettre un développement des Hauts encore peu concret et sur lequel l'impact du SAR reste faible.

Le volet touristique du SAR 2011 fait quant à lui l'objet de nombreuses règles et préconisations dans diverses parties du document (dont le SMVM). L'apprehension globale de la stratégie d'aménagement touristique nécessite une lecture approfondie du document qui peut paraître peu aisée en termes de déclinaison territoriale.

En 2017, on recense près de 2 000 entreprises dans la filière tourisme, dont 40 % dans la restauration et 13 % dans l'hébergement, employant près de 14 000 salariés. L'objectif des 20 000 emplois dans la filière touristique à l'horizon 2030 semble donc pourvoir être atteignable. La consommation touristique intérieure a progressé à un rythme soutenu entre 2005 et 2010, notamment par le biais de la clientèle locale (60 % de la consommation touristique de La Réunion en 2010). Après 5 ans de ralentissement, en 2015, les recettes du tourisme progressent à nouveau. En 2017, le symbolique milliard d'euros de chiffre d'affaires est atteint et même dépassé (1 milliard 51 millions d'euros), pour les deux tiers grâce au tourisme domestique et pour le tiers restant via le tourisme extérieur.

Au regard des performances régionales et mondiales, le tourisme réunionnais a connu un faible taux de croissance de 2005 à 2016 (+ 1% an en moyenne contre +4,8% à l'île Maurice). La dynamique de filière a en effet pâti de la crise du Chikungunya en 2006, de la médiatisation des attaques de requins et de la crise économique internationale. Après cette période peu favorable au déploiement du tourisme local, en 2018, l'objectif des 600 000 visiteurs annuels fixé pour 2010 n'est pas encore atteint, avec 570 000 visiteurs accueillis à la Réunion dont 39 433 croisiéristes.

Néanmoins, la stagnation qui prévalait depuis une décennie, semble laisser place dès 2016, à une **reprise de la dynamique touristique**. En 2018, une hausse de fréquentation annuelle des visiteurs de 5,3 % est ainsi enregistrée. L'activité croisière a pu notamment participer à cette embellie avec un triplement du nombre de passagers ayant accosté sur l'île entre 2016 et 2019.

La capacité d'hébergement n'a en revanche pas suivi la progression observée en termes de fréquentation touristique. En 10 ans, le nombre de lits n'a augmenté que d'un tiers et essentiellement sur le créneau de l'hébergement alternatif (les hôtels ayant perdu aux alentours de 1000 lits). Depuis 2013 la tendance est à la stagnation. L'offre en hébergement recule même entre 2017 et 2018, en particulier dans l'hôtellerie (-2%). La Réunion compte ainsi un peu moins de 16 000 lits en 2018 alors que l'objectif visé en 2020 est de 18 000 lits.

Depuis 2011, même si la zone Ouest arrive toujours en tête du palmarès, on observe un rééquilibrage de la fréquentation des hôtels en faveur de la zone Sud. Les hôtels sudistes bénéficient du niveau de fréquentation le plus élevé de ces cinq dernières années, tandis que dans l'Ouest la tendance est à la stagnation et même au repli dans le Nord. Un engouement pour les structures haut de gamme (les trois quarts de la clientèle hôtelière séjournent dans des structures de moyenne et haute gammes) confirme l'intérêt de soutenir dans les années à venir le déploiement d'une offre d'hébergement de qualité, en particulier à proximité de certaines destinations emblématiques des Hauts comme le Volcan, qui en sont encore dépourvues. Bien que le SAR de 2011 soutienne le développement des hébergements de qualité et de structures innovantes de type éco-lodge au sein de coupures d'urbanisation, force est de constater aujourd'hui que cette ambition n'a pas été déclinée sur le territoire.

La création du Parc National, ainsi que l'inscription de l'île au patrimoine de l'UNESCO ont contribué à

valoriser la Réunion sous l'angle d'une destination d'exception, offrant des paysages et une biodiversité unique au monde. Une montée en gamme des prestations et aménités touristiques correspondant à cette nouvelle image est donc indispensable pour pouvoir satisfaire une clientèle internationale aisée et exigeante. D'importants efforts en matière d'offre d'hébergement et également de restauration restent à produire en ce sens. Ce développement de l'offre touristique, en particulier en matière de structures d'hébergement de type hôtelier doit par ailleurs faire face à la difficulté de mobiliser du foncier. Le SAR gagnerait à intégrer des dispositions visant à prévoir des réserves foncières dédiées aux équipements structurants à vocation touristique selon leur typologie.

Les zones de vigilances touristiques du SAR ne semblent pas avoir joué leur rôle de mise en valeur patrimoniale, tandis que les zones d'aménagement à vocation touristique ont du mal à être traduites dans les documents d'urbanisme de rangs inférieurs.

Dans un contexte de rupture du tourisme « tout balnéaire », au profit notamment d'un regain d'intérêt pour les expériences culturelles enrichissantes et pour un tourisme de sens, le tourisme culturel est également insuffisamment pris en compte alors qu'il pourrait contribuer à l'attractivité touristique de la Réunion. Le SAR traite en effet ce volet sous l'angle de préconisations qui n'ont pas été traduites de façon homogène sur le territoire. A l'inverse, certaines contraintes réglementaires au niveau des espaces naturels protégés, des coupures d'urbanisation et en particulier de la zone littorale, ont été jugées trop restrictives par les acteurs de la filière tourisme, avec pour conséquence de freiner la dynamique de projets.

Certaines infrastructures et activités à vocation touristiques peinent ainsi à s'implanter. La reconquête des espaces littoraux reste un enjeu fort du développement touristique de l'île, dont les



bassins de baignade en font partie. Ils constituent une réponse au risque requin mais **aucun des 3 bassins identifiés dans le SAR n'a encore été finalisé**. Celui de Grande-Anse à Petite-Ile est toutefois en cours d'extension. Une étude prospective sur la création de bassins de baignade a permis d'identifier une trentaine de sites dont la faisabilité a été bloquée par le SAR. La réalisation de certaines de ces infrastructures est à présent possible au sens du SAR suite à sa modification approuvée en juin 2020. Il s'agit là d'un premier niveau d'ajustement du SAR qui invite au lancement d'une réflexion plus large sur les dispositions du document en matière d'aménagement touristique.

Le renforcement de l'articulation du SAR avec le SDATR (qui a été actualisé en 2018 pour la période 2018-2025) semble important, afin de repositionner la « destination Réunion », et de mettre en place une nouvelle stratégie ainsi qu'un mode de gouvernance adapté. Un plan d'actions concret, opérationnel et priorisé à très court, moyen et long termes a été défini, ainsi que les outils nécessaires à l'évaluation de sa mise en œuvre. Le SAR devra donc nécessairement les prendre en compte dans ses prochaines évolutions, de même qu'il devra intégrer les enseignements (actuels et à venir) liés à la crise sanitaire relative au covid-19 et dont les impacts sont considérables sur la filière touristique réunionnaise comme mondiale.

VOLET 2

RETOUR SUR LA
STRUCTURE DU SAR 2011
ET SUR SON EFFICACITE A
TRAVERS SES ECHELLES
ET OUTILS

Ce volet met l'accent sur des éléments relevant d'une analyse critique de la structure du document en lui-même, et de la façon dont ses échelles ou ses outils lui ont permis de se mettre en œuvre sur le territoire. A travers ce volet 2, le lecteur se verra proposer deux grandes parties dans lesquelles se retrouvent des éléments d'évaluation étudiés sous des angles différents.

Dans la partie 1 :

- ✚ **Une analyse de la structuration du document**, qui se questionne sur la forme du document, sur sa flexibilité, ou encore sur l'application du rapport de compatibilité avec les autres documents de planification du territoire ;
- ✚ **Une analyse de la démarche de suivi environnemental qui fut réalisée depuis 2011**, qui revient sur les indicateurs environnementaux adossés au schéma qui constitua les prémisses d'une évaluation en continu ;

Dans la partie 2 :

- ✚ **Une analyse des représentations spatiales et des échelles temporelles** choisies dans le document, qui se questionne sur son horizon de projection, sur son échelle d'applicabilité, ou encore sur sa carte de destination générale de sols et sur la typologie des espaces ;
- ✚ **Une analyse transversale des outils dont le SAR fut doté**, qui analyse ses outils internes (prescriptions et concepts phares, quotas d'extensions, ZPU, etc.) ainsi que le lien entre le SAR et ses outils externes (articulation avec les autres documents cadre du territoire).

Au-delà la stricte dimension analytique, ces éléments se basent également sur des éléments reflétant la **perception des acteurs territoriaux** vis-à-vis du SAR 2011 et de sa mise en œuvre.

Partie 1 - Une structuration lourde mais ambitieuse, pour une appropriation relative

Cette section revient sur la **structuration du SAR 2011**, en s'attardant – au-delà du **fond** – sur des éléments de **forme** qui ont parfois pu complexifier son appropriation par les acteurs territoriaux. Sont ainsi passés en revue tant la structuration du schéma en elle-même que certains des grands principes qui ont guidé sa genèse et qui se retrouvent présents dans la trame interne du document.

- + Le Schéma de synthèse ;
- + La Carte de destination générale des sols ;
- + Le volume 1 ;
- + Le volume 2A ;
- + Le volume 2B ;
- + Le volume 3A ;
- + Le volume 3B ;
- + Le volume 4 ;
- + Le récent volume 5 dédié à la modification approuvée le 10 juin 2020.

A. Le SAR 2011 : 1 document, 4 (puis 5) volumes, 8 fichiers (et 2 documents « facilitateurs »)

1) Une impression de sérieux empreinte d'une (naturelle) lourdeur technique

Le premier constat qui peut être dressé lorsque l'on s'intéresse à la structure du SAR est un pur constat de forme : le document se compose de 4 volumes distincts qui donnent une **impression de sérieux** mais également de lourdeur à l'ensemble.

Dans le détail, cette **impression de lourdeur** est accentuée de par les découpages réalisés entre chacun des 4 volumes, et par les éléments complémentaires qui composent le document. Ainsi, toute personne souhaitant se plonger dans le SAR devra se retrouver dans l'ensemble de documents suivants :

Ces multiples découpages ne facilitent pas l'imprégnation initiale du document. Mais derrière cette façade, la cohérence est pourtant de mise dans l'articulation des 4 volumes initiaux, dont **les contenus s'enchaînent de façon logique** puisque les deux premiers sont dédiés au SAR en lui-même, et que les deux derniers sont dédiés à son chapitre individualisé, le SMVM (l'articulation SAR-SMVM est d'ailleurs un point abordé de façon spécifique dans l'une des sections suivantes de ce chapitre).

De façon générale, à travers les pages du document, le lecteur découvre un contenu qui peut potentiellement paraître abrupt, avec des polices de caractère relativement fines, et des **mises en forme soignées** (par rapport aux standards de l'époque).

Le document, par ailleurs au format paysage (un format pas toujours classique pour ce type de documents), présente ainsi une **coloration typique de document orienté « technique »**.



Le document présente un total avoisinant les **550 pages** (respectivement 97, 155, 231 et 62 pages pour chacun des volumes 1 à 4), ce qui ne dénote pas nécessairement par rapport à ce type de document, mais qui – au vu de la densité de son contenu – donne d'emblée une image imposante à l'ensemble.

L'équilibre entre le SAR et son chapitre individualisé SMVM est par ailleurs questionnant en termes de volume d'ensemble : sans compter ses annexes cartographiques, les **deux volumes du SMVM sont déjà aussi imposants que les deux volumes dédiés au SAR**, et ils le dépassent largement en comptant les annexes cartographiques. Différentes justifications sont possibles (notamment le fait d'avoir un volume 4 spécifiquement dédié à l'évaluation environnementale du SMVM) pour expliquer ce constat, mais il n'en reste pas moins **questionnant de voir des éléments dédiés à un « chapitre individualisé » être plus conséquents que l'ensemble auxquels ils appartiennent**.

Par ailleurs, la structuration du document dans ses différents volumes fait preuve d'une **non symétrie** qui a pu perturber les premières lectures de celui-ci. En effet, pour la partie SAR à proprement parler, diagnostic et projet se retrouvent séparés entre le volume 1 et le volume 2. En soi ce choix ne pose pas de souci et apporte même **une certaine forme de clarté et d'aération**. En revanche, elle pose souci dans la mesure où pour le volet SMVM c'est un choix différent qui a été opéré, avec les éléments de diagnostic et ceux relevant du projet qui ont respectivement été répartis entre les parties A et B du volume 3. Ce choix de structuration peut lui aussi se comprendre s'il est analysé sous ce simple prisme, en comprenant notamment la volonté de conserver un équilibre 2-2 dans la répartition des volumes entre SAR et SMVM (puisque celui-ci devait être accompagné de son évaluation environnementale qui a donc fait l'objet du volume 4), mais cela s'est fait **au détriment d'une symétrie d'ensemble qui aurait pu solidifier la**

structuration du document ou du moins en faciliter les premières lectures.

Au final, **les détails de forme sont multiples**, et à l'heure de l'écriture de ce rapport d'évaluation, la version officiellement diffusée du SAR (téléchargeable en ligne via les sites internet de la Région Réunion) comporte par exemple toujours les **repères d'impression** au niveau des marges du document. Et les différents volumes du document se démarquent également par leur « poids » informatique : les versions pdf téléchargeables (et donc hors données SIG) représentent **plus de 1Go de données** (dont 350Mo pour le seul volume 2A), ce qui représente un poids considérable pour des fichiers de ce type. Au-delà de leur téléchargement en soi c'est aussi la simple **navigation à l'écran** dans le corps des documents qui peut ainsi être **ralentie** et qui constitue quasiment d'entrée un frein pour les lecteurs novices souhaitant se plonger dans le schéma.

A titre de comparaison, le SAR de la Guyane est composé d'un seul et unique volume de moins de 20Mo, et l'ensemble des documents composant le SAR de la Guadeloupe (dont la partie SAR et la partie SMVM relèvent chacune d'un seul volume) représentent moins de 50Mo. Et dans un cas comme dans l'autre, les parties dédiées au SAR en lui-même représentent plus du double des parties dédiées à leur chapitre individualisé valant SMVM, ce qui semble plus cohérent dans leur logique d'inclusion théorique.

Sans être rédhibitoires, l'ensemble de ces « détails » de forme et de ces a priori visuels auront sans nul doute joué sur d'éventuelles **difficultés d'appropriation** (détaillées plus loin dans cette section) **par les acteurs territoriaux**, et ont probablement contribué – involontairement, mais aussi d'une certaine façon logiquement – à ancrer le SAR 2011 dans une **image de document technique, fait par et pour des techniciens, plus que pour des élus ou pour le grand public**.

Ces mêmes critiques peuvent s'appliquer aux éléments relevant du récent **volume 5** du SAR 2011 (le volume dédié à la **modification approuvée le 10 juin 2020**) qui s'intègre parfaitement aux volumes de 2011 (notamment en termes de cohérence et reprise des éléments de charte graphique) mais dont le contenu renvoie de fait la même impression de lourdeur et d'austérité (plus de **700 pages** représentant près de 130Mo). Néanmoins, l'impression de lourdeur de ce volume est en grande partie liée aux éléments liés à la procédure de modification en elle-même (évaluation environnementale, annexes, prises en comptes des consultations, etc.) et non pas au cœur de cette modification qui n'y présente lui qu'une centaine de pages.

Au final, l'ensemble de ces éléments de forme ne sont évidemment en rien des éléments permettant de juger de la qualité intrinsèque du contenu du SAR, mais ils ont indubitablement teinté l'**image de sérieux du document** d'une certaine forme d'austérité.

Constat général :

- Le document dégage une **image de sérieux** ;
- Mais est néanmoins lourd, teinté d'une forme d'**austérité**, avec des **écueils de construction** (non symétrie des volumes, déséquilibre d'ensemble, etc.) ;
- De nombreux **détails de forme** ne facilitent pas son appropriation (fichiers volumineux, repères d'impression, ...) ;
- Le document est (par nature) ancré dans une **image de document technique**, fait par et pour des techniciens, plus que pour des élus ou pour le grand public.

Pistes et recommandations :

- Dans de prochaines évolutions du SAR, une **attention particulière devra être portée à tous les éléments de forme** (en particulier sur des questions d'équilibre global du document) dont

la nature pourrait potentiellement nuire à la future appropriation du document par les acteurs du territoire.

2) L'appui de 2 documents facilitateurs en terme de communication et de mise en œuvre

Un document communicant, le « **vade-mecum** », constitué d'environ 50 pages, a été réalisé pour parer au constat d'austérité et pour parvenir à synthétiser l'esprit du SAR sous un **format appréhendable par un public plus large**.



Le vade-mecum, un document de communication... et même plus.

La réalisation de ce document s'est avérée **particulièrement pertinente** dans la mesure où les milieux techniques ont eux-mêmes pris l'habitude de s'y référer lorsqu'il leur était nécessaire de s'imprégner du SAR, voyant ce vade-mecum comme une sorte de « **porte d'entrée** » vers les différents volumes originels du document.

Revenant sur les principes d'élaboration du SAR, sur son contenu et sur celui du SMVM, ainsi que sur les évolutions relatives au SAR de 1995, ce document s'est montré un **efficace résumé** pour des publics variés. Il contenait également une liste des prescriptions du SAR ainsi qu'un tableau de synthèse des possibilités d'extension urbaine de chaque centralité, et permettait, au-delà de la dimension « vulgarisation » qui était initialement la

sienne, de marquer tout de même les esprits en rappelant le caractère prescriptif du schéma (en allant jusqu'à rappeler la définition d'une prescription : « ordre expressément formulé, avec toutes les précisions utiles ») Il est au fil du temps devenu l'un des documents de référence sur le sujet lorsqu'une information d'ordre général (et donc peu technique) relative aux grands objectifs ou enjeux du schéma est abordée.

Un second document complémentaire a été réalisé au cours des premières années de vie du SAR de 2011 : un **guide méthodologique**.

Ce guide avait pour but de répondre à une forte demande des **partenaires territoriaux** : les accompagner pour **faciliter la mise en œuvre du projet de territoire** exprimé dans le schéma. En effet, sur de nombreux sujets, si le SAR exprimait clairement des objectifs, il n'apportait pas forcément d'éléments permettant justement de savoir comment essayer de les atteindre de façon opérationnelle.

Sur certains points ce guide a également permis de lever des ambiguïtés d'interprétation et s'est donc avéré être un **outil pertinent**, qui n'a malheureusement pas été mis en avant de façon officielle (il ne figure pas parmi les documents téléchargeables de façon publique) et qui n'a été diffusé que de façon disparate dans les milieux techniques. Malgré ces écueils, ce guide a encore aujourd'hui toute sa place dans la liste des outils qu'utilisent les différents acteurs de l'aménagement.

Constat général :

- Le « **vade-mecum** » fut un **efficace résumé** du SAR pour des publics variés (même techniques).
- Le « **guide méthodologique** » a toute sa place dans la liste des outils qu'utilisent les différents acteurs de l'aménagement. Son caractère non officiel est cependant dommageable.

Pistes et recommandations :

- Cette idée d'adoindre au document officiel des documents facilitant sa compréhension et sa mise en œuvre semble être une **idée à conserver** pour les prochaines évolutions du SAR.
- Cette idée pourrait être complétée de **démarches de sensibilisation, de formation, et d'accompagnement**. De telles démarches, qui pourraient être menées tant auprès des élus qu'auprès des techniciens en charge de décliner le SAR aux différents niveaux (par exemple aux échelles des SCOT ou des PLU, mais également dans les autres documents ou schémas territoriaux qui doivent s'articuler avec le SAR sans qu'ils soient pour autant guidés par l'existence d'un imbriquement d'échelles de type *infra-supra*).

B. 6 enjeux, 4 objectifs, 2 priorités, 7 impératifs, 14 orientations... une imbrication hiérachique complexe

Au-delà de la structuration interne du SAR au sein de ses différents volumes, le lecteur novice qui s'y plongerait et tenterait de comprendre les **imbrications hiérarchiques** qui y sont présentes peut rapidement être déstabilisé.

Le SAR de 2011 repose en effet sur **4 grands objectifs** qui doivent viser à se réaliser dans le respect de **6 enjeux environnementaux** préalablement définis. Et à travers eux, c'est un véritable projet de territoire qui propose une batterie d'outils permettant sa mise en musique.

Mais si cette vision peut paraître logique à ceux qui pratiquent le SAR en y étant confrontés de façon récurrente, elle ne l'est pas nécessairement pour tous de prime abord. En effet, au-delà de ces fameux objectifs et enjeux environnementaux, le SAR regorge littéralement de **termes de niveaux**



sémantiques si proches qu'il est difficile de les hiérarchiser. Et qui complexifient donc grandement la compréhension des mécanismes d'ensemble décrits dans le SAR en tant que projet de territoire. Sans compter les « classiques » prescriptions et préconisations dont les termes sont suffisamment évocateurs et explicites, le lecteur sera ainsi confronté au sein du document à :

- + 4 objectifs ;
- + 3 objectifs spécifiques SMVM ;
- + 6 enjeux ;
- + 5 enjeux spécifiques SMVM
- + 2 priorités ;
- + 7 impératifs ;
- + 4 « ressorts » principaux ;
- + 14 orientations ;
- + etc.

La question n'est pas ici de savoir si chacun de ces termes était suffisamment explicite dans le SAR, mais bien de se poser la question de la clarté qui émanait ou non de leur utilisation au sein du document.

Le cas posant le moins de questionnements sont les éléments nommés en tant qu'**enjeux**, dans la mesure où ils concernent les enjeux dits « environnementaux » et sont les seuls à avoir cette connotation parmi toute la liste de termes indiqués précédemment. Sans nécessairement comprendre comment ces enjeux s'imbriquent par rapport aux autres termes, le lecteur comprend néanmoins que derrière ces enjeux se cache une réelle spécificité qui leur confère donc une **relative clarté**.

L'autre point duquel une logique claire émane est celui de l'imbrication entre objectifs et enjeux relevant du SAR à proprement parler et ceux relevant du SMVM. Le lecteur retrouve donc un schéma clair et transposable. En revanche, on peut se questionner sur la logique d'inclusion, puisque les objectifs et enjeux annoncés par le SMVM sont également présentés comme étant des objectifs et enjeux sous-jacents du SAR. Au strict sens logique, ils doivent donc s'inclure dans des objectifs et

enjeux de nombres et d'intitulés différents, et la compréhension globale n'est ainsi pas facilitée.

Enfin, même si une lecture attentive (et en particulier celle d'éléments par exemple présents dans le vade-mecum) permet d'obtenir un éclairage sur le sujet et d'une certaine façon de « reconstruire » la façon dont le SAR a été élaboré et donc celle dont ces ensembles de termes ont émergé, il est particulièrement **délicat** pour un lecteur de comprendre comment s'imbriquent des **impératifs, des priorités et des orientations avec les objectifs et enjeux** précédemment évoqués.

Au-delà des termes en eux-mêmes, pour lesquels les nuances sémantiques ne permettent pas d'y voir clair sur une hiérarchisation ou sur une relation d'imbrication particulière, leurs intitulés renvoient aux mêmes types d'interrogations. Les tableaux ci-dessous reprennent ainsi certains de ces intitulés :

Impératifs

La réduction de la consommation d'espace par le cantonnement de l'espace urbain et la gestion raisonnée du capital que représente le foncier, grâce à une organisation hiérarchisée du territoire

La construction d'un modèle urbain adapté aux attentes des Réunionnais

La réduction des consommations énergétiques et du trafic automobile, et le développement en parallèle des énergies renouvelables et des transports en commun

La réponse aux besoins de logements, en particulier de logement social, tout en prévoyant les équipements connexes d'assainissement et de traitement des déchets, et en réduisant l'exposition aux risques

L'augmentation des facteurs de développement économique

La préservation des espaces naturels et agricoles et des ressources naturelles (eau et matériaux)

L'anticipation des effets des changements climatiques notamment en terme de risques naturels



Priorités
Le respect des grands équilibres et la préservation des espaces naturels et agricoles face à la croissance des espaces urbains
La mise en oeuvre de l'armature urbaine hiérarchisée

Ressorts principaux
L'organisation hiérarchisée du territoire
Le cantonnement de la tache urbaine
La préservation des espaces naturels et agricoles
La priorité à accorder aux transports collectifs et aux technologies de l'information

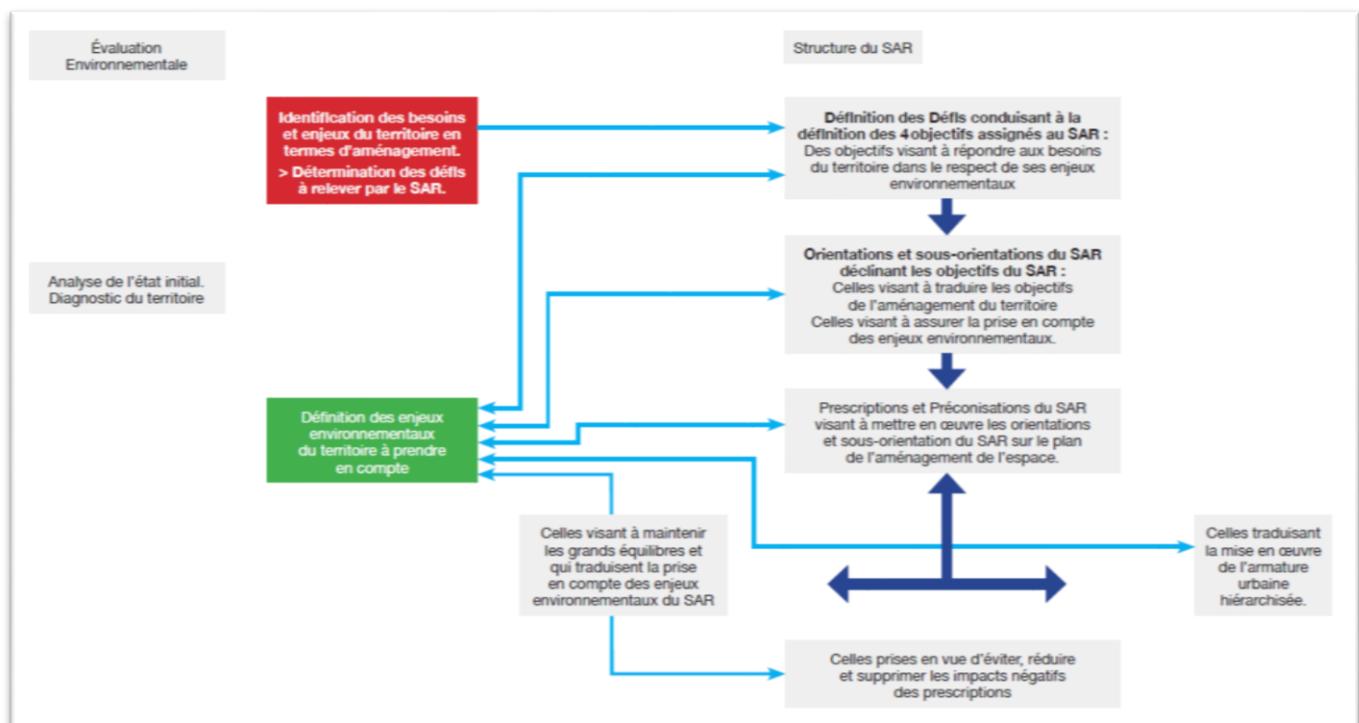
Tableau des priorités, impératifs, et ressorts principaux du SAR 2011

Ainsi le lecteur peut naturellement ne pas ressentir un sentiment de clarté quant à l'imbrication de ces différents termes. En se plongeant de façon plus approfondie dans le document, le lecteur un peu moins novice comprendra finalement que les **objectifs découlent des priorités** à respecter dans le **respect des enjeux** et que les ressorts principaux sont les éléments en prendre en compte afin de **mettre en œuvre l'option** de projet de territoire retenue à travers les différentes

orientations et sous-orientations auxquelles se rattachent in fine les différentes **prescriptions** et **préconisations**. Mais il est dommageable que la compréhension du document ne soit pas facilitée par des intitulés ou des termes plus explicites.

Ce jugement critique ne doit cependant pas occulter les raisons qui ont entraîné la présence de tous ces termes au sein du SAR : la **volonté d'être transparents** quant à la **logique de construction et d'élaboration du schéma**. En inscrivant au sein du document en lui-même les différentes priorités ou impératifs qui avaient guidé sa construction, le SAR a fait ainsi preuve d'une grande transparence sur le **cheminement intellectuel** qui a conduit à l'émergence des grands objectifs finalement retenus et à leur mise en musique à travers les différentes orientations.

Le volume 5 du SAR – qui fait office de rapport présentant la modification approuvée le 10 juin 2020 – revient sur cette démarche de genèse et de structuration du SAR de façon claire. La figure ci-après propose notamment un **schéma de synthèse** qui est directement extraite de ce volume 5. Les multiples flèches et liens qui y apparaissent montrent bien à quel point l'exercice fut complexe, et il est, d'une certaine façon, regrettable qu'une



telle figure explicitant la structure d'ensemble du SAR n'a pas été directement présente au sein document en 2011.

Constat général :

- *La structure du SAR 2011 fut particulièrement complexe à appréhender.*
- *Trop de mots-clés de niveaux sémantiques proches viennent perturber son appropriation*

Pistes et recommandations :

- *Il est probable – sur le strict plan de l'efficacité d'assimilation – que le document eut gagné à être centré sur ses objectifs et orientations sans s'égarer sur ces différents cheminements. Pour de prochaines évolutions du SAR la – très pertinente en soi – volonté de transparence sur les démarches qui ont guidé les principes du schéma devra probablement essayer de trouver d'autre façons d'être mise en avant plutôt qu'au sein du document en lui-même où elle contribue, de fait, à renforcer le sentiment de lourdeur générale.*

- + Renforcer la cohésion de la société réunionnaise dans un contexte de plus en plus urbain ;
- + Renforcer le dynamisme économique dans un territoire solidaire ;
- + Sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques.

Sans entrer dans les analyses techniques et sur l'atteinte ou non de ces objectifs (ce n'est pas le but de cette section), plusieurs constats peuvent être dressés relativement à ces objectifs.

Le premier est constat est que le SAR a formulé 4 objectifs extrêmement **transversaux**. On pourrait croire que derrière ses intitulés se cachent – comme souvent dans ce type de document – des réalités plus pragmatiques, et que les 4 objectifs seraient ainsi respectivement centrés sur les questions liées à l'évolution de l'espace, à l'évolution de l'urbanité, au développement économique, et aux risques naturels. Mais cette transversalité n'est pas qu'une façade, puisque derrière les intitulés le contenu du document la reflète lui aussi grandement.

Le second constat est celui d'objectifs formulés sous la **forme impérative**, dont on devine qu'ils s'appuient en partie sur l'état des lieux des actions déjà entreprises ou sur des dynamiques déjà à l'œuvre au niveau régional, de même que sur des éléments déjà présents dans l'édition du SAR de 1995. Deux objectifs sont ainsi formulés autour du verbe « **Renforcer** », et mettent en avant des notions comme la cohésion ou la solidarité, que ce soit sur des dimensions sociales ou économiques. Il y a l'a une vraie volonté d'adaptation teintée d'impulsion. Les deux autres objectifs sont formulés autour des verbes « **Répondre** » et « **Sécuriser** », et se veulent être des réponses à des problématiques auxquelles le territoire doit faire face, des défis auxquels il est confronté de façon inexorable (que cela soit sur du court ou sur du long terme : des grands équilibres à maintenir en terme d'évolution de l'espace, le contexte du changement climatique, etc.) et auxquels il est important que le territoire puisse répondre.

C. Des objectifs et des enjeux environnementaux pertinents, malgré des écueils sémantiques

Malgré les confusions potentielles liées à la présence dans le SAR d'impératifs ou de priorités complexifiant la compréhension du document, les **4 grands objectifs** du SAR ont été suffisamment mis en avant pour qu'ils ressortent de façon claire. Ils sont repris ci-après :

- + Répondre aux besoins d'une population croissante et protéger les espaces agricoles et naturels ;



Cette transversalité et la formulation de ces objectifs tend donc à les positionner comme une porte d'entrée du SAR forte qui peut par ailleurs se targuer d'une **réelle ambition**. Mais ce positionnement transversal ambitieux a aussi un revers. Le croisement des différentes dimensions thématiques, parfois très vastes, a ainsi parfois **compliqué** la tâche du SAR, non pas en terme de philosophie exprimée, mais en terme de **traduction opérationnelle potentielle**.

Ce constat n'est pas nécessairement propre au SAR de La Réunion, et il est ainsi classique de voir des démarches très transversales, qui se positionnent au carrefour de nombreuses thématiques afin de répondre à de multiples enjeux, ne pas avoir une mise en œuvre aussi facilitée que si les angles d'attaque exprimés à travers leurs objectifs avaient été plus sectoriels et pragmatiques.

En soi il paraîtrait très délicat de vouloir reprocher au SAR sa quête de transversalité, puisque celle-ci émerge de par la **nature** même de ce que doit être ce document.

Mais il convient d'être lucide sur le fait que **plus les objectifs sont transversaux et plus ceux-ci pourront sembler éloignés des réalités opérationnelles**, et devront donc être clairement décomposés au sein du document pour que les actions qui y seraient associées puissent réellement se mettre en œuvre. Et comprendre qu'en soi, **il est avec le recul impossible de dire si les 4 objectifs du SAR ont été atteints ou non**, puisque les réponses potentielles à cette question dépendent alors elles-mêmes d'une multiplicité de réponses à des questions d'échelles plus fines. Non seulement les réponses à ces questions ne convergent pas toujours, mais il arrive même qu'elles soient relatives à des thématiques ou à des dimensions tellement différentes que le principe même d'une convergence ne puisse être examiné.

Les constats dressés relativement aux objectifs du SAR ne valent pas nécessairement pour les **enjeux environnementaux** du schéma. Au nombre de 6,

ces derniers ont constitué l'une des bases de travail en amont des objectifs.

Leur formulation est reprise ci-après et mérite d'être analysée sur quelques points clés.

- + La part des énergies fossiles à réduire dans la perspective de l'indépendance énergétique ;
- + L'exposition de la population aux risques naturels à limiter en anticipation des changements climatiques ;
- + L'équilibre des ressources à préserver ;
- + Faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire ;
- + Les pollutions à diminuer ;
- + L'identité et la qualité des paysages et du patrimoine à préserver.

Ces enjeux, dans le respect desquels les 4 grands objectifs du SAR doivent chercher à se réaliser, furent ainsi – au contraire de la façon dont furent formulés les objectifs – **exprimés de façon très pragmatique**, en croisant au minimum les thématiques. Leur **lisibilité** s'en trouve **facilitée**, de même que le suivi des impacts qui leur sont associés (notamment à travers le suivi des indicateurs environnementaux).

Ces formulations permettent également de dresser rapidement le constat, sans détricoter les termes, **qu'aucune grande thématique environnementale n'a été oubliée**. Les mots-clés biodiversité, énergie renouvelable, risques naturels, pollutions, ressources, paysages, etc. sont ainsi tous mis en avant de façon claire (et ce et ce même si des questions d'équilibre global entre enjeux environnementaux peuvent se poser – comme cela fut mentionné dans la section de ce chapitre traitant directement de ce sujet – avec notamment des nombres d'indicateurs associés pouvant laisser présager de l'existence de différents degrés d'importance de chacun des enjeux identifiés).

Ce constat prévaut pour les enjeux environnementaux spécifiques au SMVM pour

lesquels les intitulés font preuve du même niveau de clarté et de complétude thématique :

- + Protéger le patrimoine du littoral terrestre et du front de mer (écologique, paysager, culturel) ;
- + Protéger le trait de côte contre l'érosion ;
- + Protéger la qualité des eaux et des écosystèmes marins ;
- + Gérer les risques naturels dans l'espace littoral ;
- + Mettre en valeur les ressources naturelles du littoral par une gestion économe et respectueuse de l'environnement.

La logique d'inclusion de ces enjeux spécifiques au SMVM par rapport aux enjeux environnementaux d'ensemble est également présente, et sur ces points le SAR fait preuve d'une cohérence notable. Cette cohérence sur ce point mérite d'autant plus d'être signalée que l'articulation SAR/SMVM est par ailleurs inégale (comme évoqué plus longuement dans la partie de ce chapitre dédiée à l'articulation entre le SAR et les autres documents de cadrage territoriaux).

Au fond, pour parachever les constats dressés sur la sémantique des objectifs et des enjeux environnementaux du SAR 2011, il est intéressant de noter que les « enjeux » qui sont posés prennent ainsi la tournure pragmatique propre à des « objectifs », qui prennent eux la tournure transversale et d'ordre générale propre à de grands principes, à des enjeux ou à des défis.

Un « objectif » définit en effet par nature même un but, une cible, un résultat vers lequel tend l'action. Il doit en ce sens paraître atteignable et son degré d'atteinte doit pouvoir être mesurable (qu'il importe que cela de façon quantitative ou purement qualitative). Ainsi, entre les objectifs et les enjeux environnementaux du SAR, c'est presque une **inversion sémantique** qui peut être constatée dans les principes qui semblent avoir été privilégiés pour formuler les intitulés des uns et des autres.

Constat général :

- La **transversalité** et le caractère **ambitieux** des objectifs du SAR apparaissent comme des **éléments positifs** (si le SAR lui-même n'est pas ambitieux, quel document le sera ?) ;
- Les objectifs résonnent toutefois comme des enjeux et les enjeux comme des objectifs pour lesquels de réels **outils** doivent être mis en place afin de parvenir à **faciliter** leur **mise en œuvre** aux différentes échelles et en fonction des différentes thématiques ;
- Les enjeux environnementaux semblent complets en terme de thématiques (et toujours d'actualité) en dehors de la dimension « **santé** » résultant de la crise **covid-19** actuellement traversée.

Pistes et recommandations :

- Une pure vision pragmatique pourrait conduire à un SAR recentré sur des **objectifs plus mesurables** – et par là même plus **atteignables** – dans lequel la notion de transversalité serait plus édulcorée. L'efficacité à court terme dans la mise en œuvre du document en serait probablement améliorée, mais la ligne directrice qu'il pose en tant que document cadre territorial, supposé incarner un réel projet de territoire, en pâtirait nécessairement.
- Le bon **niveau équilibre** (ou en tout cas la quête de ce bon équilibre en tant qu'horizon possible), entre un **SAR transversal et ambitieux** et un **SAR pragmatique** (capable de fixer un cap tout en renvoyant clairement la balle sur des sujets sur lesquels il n'a pas directement la main) et ainsi plus efficace à mettre un œuvre, se trouve peut-être dans le **niveau d'articulation adéquat** qu'il faut réussir à trouver entre le SAR et les **autres documents de cadrage territoriaux** (au premier rang desquels les propres chapitres individualisés du SAR que sont actuellement le SMVM et que seront à l'avenir les futurs SRCE et SRCAE). Une section de ce chapitre sera ainsi dédiée à ce sujet.



D. Compatibilité et flexibilité, retour sur deux notions clés

1) Le principe de compatibilité : un mal compris ?

Le SAR s'impose aux documents d'urbanisme locaux dans un rapport de compatibilité, prévu tant par l'article L.4433-8 du CGCT que par les articles L.131-1 et L.131-7 du code de l'urbanisme. Ainsi, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, en l'absence de SCOT, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le schéma d'aménagement régional.

A La Réunion, ce sont donc théoriquement 5 SCOT et 24 PLU qui sont supposés avoir été rendus compatibles avec le SAR depuis 2011. Comme cela a été vu dans les chapitres thématiques de ce rapport, cette **mise en compatibilité progressive** s'est faite non sans mal, puisqu'à ce jour **un bassin de vie reste encore dépourvu de SCOT** et environ **un quart des communes de l'île ont un PLU en vigueur qui précède la date d'approbation du SAR**, l'une d'elles ayant d'ailleurs toujours un POS (rendu caduc) et ayant donc basculé dans le régime du RNU (Règlement National d'Urbanisme).

Une section dédiée de ce chapitre revient sur les temps de latence observés dans ces mises en compatibilité, mais il est important de noter quelques éléments relatifs à ce **rapport de compatibilité** et à sa bonne appréhension par les acteurs territoriaux.

En effet, près de 10 ans après la date d'approbation du SAR, les échanges avec les différents acteurs territoriaux laissent souvent à penser que ce rapport de compatibilité a pu être **mal interprété** et a pu être vu comme étant l'équivalent d'un rapport de conformité.

Il n'est ainsi pas rare, lors d'évènements réunissant des acteurs de l'aménagement du territoire local, de voir l'un ou l'autre des participants s'exprimer pour demander « si le projet/document/etc. est bien

conforme au SAR ». Ces erreurs, ou simples lapsus qui n'en demeurent pas moins révélateurs, intervenant aussi bien lors de réunions se tenant devant un panel politique (par exemple lors de la propre commission de suivi du SAR) ou lors de réunions techniques sur des sujets connexes (par exemple lors de réunions de présentation d'un projet de PLU).

Les exemples de ce type ne manquent pas, même sur des sujets très techniques regroupant des spécialistes autour de l'interprétation de prescriptions ou préconisations du document. Lors de processus de révision de PLU, le sujet des densités minimales est ainsi au centre de nombreux débats. Comme mentionné dans les chapitres thématiques précédents, le SAR prescrit en effet des niveaux de densités minimales pour chaque niveau de centralité de son armature urbaine. Pour une centralité devant atteindre un niveau de densité minimale de 50 logements par hectare (par exemple dans le cas d'un pôle principal ou d'un pôle secondaire du territoire), cet horizon est souvent interprété par les acteurs comme étant un objectif strict, basé sur des calculs mathématiques stricts, et auquel il est impossible de déroger à la virgule près. Pourtant, la commune qui présente son projet pourrait par exemple atteindre « uniquement » une densité de 47 logements par hectare à partir du moment où qu'elle apporterait **un argumentaire pertinent justifiant ce choix**, qui serait de fait pleinement compatible avec le SAR.

Ce type d'exemple courant fait là encore prendre conscience de l'importance de la **dimension pédagogique** qui entoure un document comme un SAR si celui-ci souhaite viser une mise en œuvre efficace. Des démarches existent en ce sens (comme les missions d'accompagnement que l'AGORAH apporte ponctuellement à des communes depuis 2018), et viennent ainsi appuyer les discours pédagogiques des services de la Région ou de la DEAL locale, mais ils restent à ce jour trop épars pour qu'une efficacité territoriale complète puisse être observée. Pour rester sur l'exemple de l'élaboration d'un PLU qui serait donc

en train de se mettre en compatibilité avec le SAR, les jeux et enjeux, qu'ils soient techniques ou politiques, rendent parfois les interactions entre services trop rares et se déroulent souvent en bout de course par rapport à l'élaboration d'un projet.

Cette mauvaise compréhension du rapport existant entre le SAR et les documents de niveau infra existe par ailleurs à d'autres niveaux. Il n'est ainsi pas rare de voir des sujets être interprétés par les acteurs du territoire comme étant des **éléments bloquants au sens du SAR** alors que l'on toucherait à un sujet qui aurait bloqué par **d'autres dispositifs réglementaires**, comme la **Loi littoral**. Comme d'autres réglementations, cette loi s'impose en effet au SAR qui en subit lui-même les effets (qu'il importe que ceux-ci soient interprétés comme positifs ou négatifs) et ne peut donc en aucun cas être tenu pour responsable de projets potentiellement bloqués via ce biais.

Constat général :

- **Mauvaise compréhension** générale du rapport existant entre le SAR et les documents de niveau infra, parfois **interprété comme un rapport de conformité**.
- La mise en compatibilité progressive des documents infra s'est faite non sans mal, puisqu'à ce jour un bassin de vie reste encore dépourvu de SCOT et environ **un quart des communes de l'île ont un PLU en vigueur qui précède la date d'approbation du SAR**, l'une d'elles ayant d'ailleurs toujours un POS (rendu caduc) et ayant donc basculé dans le régime du RNU.
- Caractère **antinomique** pour un document à portée prescriptive qui opère via un rapport de compatibilité.

Pistes et recommandations :

- Il est important d'insister sur la **dimension pédagogique** qui doit entourer un document comme le SAR. Pour de futures évolutions du document, il paraîtrait ainsi logique de préconiser la tenue de **sessions de formation**

ou d'accompagnement des acteurs sur le sujet dès la genèse du document, et d'organiser des sessions dédiées spécifiquement à sa mise en œuvre (tant auprès des panels d'élus que de panels de techniciens) dès son approbation. Toujours présents, les risques de méconnaissance du sujet ou d'incompréhension de certains mécanismes seraient ainsi minimisés.

Demeureraient toutefois certains points de questionnement au sens fondamental du terme, comme celui de disposer à travers le SAR d'un **document à portée prescriptive qui opère via un rapport de compatibilité**. La confusion engendrée à ce niveau chez certains acteurs pouvant nécessairement se comprendre dans la mesure où ces termes, « **prescription** » et « **rapport de compatibilité** », relèvent d'un caractère un tant soit peu **antinomique**.

Additionnées aux autres sujets évoqués précédemment, ces difficultés inhérentes au rapport de compatibilité (que ce soit à sa compréhension et/ou à son application) renforcent le constat d'un SAR dont l'appropriation par les acteurs locaux fut toute relative. Cette appropriation étant ici à bien distinguer en termes d'interprétation de la notion d'application. **Les acteurs appliquent le SAR, mais sans en comprendre nécessairement les fondements et ainsi sans s'inscrire nécessairement dans l'esprit du projet de territoire commun**. Et cela influe probablement et nécessairement sur le fait que le **SAR 2011** soit régulièrement vu comme jouant un rôle de garde-fou plutôt que jouant celui de réel document impulseur.

2) Un document à la flexibilité limitée

Cette section relative à la structuration du SAR, à son suivi, et à son appropriation par les acteurs se termine en revenant sur un point important : **la question de la flexibilité**.

La flexibilité est toujours un outil, ou plutôt une posture, à double tranchant dans ce type de



document. **Bien dosée**, elle permet de **s'adapter à des évolutions territoriales imprévues** (qu'importe que celles-ci soient sociétales, économiques, climatiques ou technologiques) ; **mal dosée** elle est la **porte ouverte à des projets sans réelle cohérence** avec l'équilibre général du projet de territoire initial.

Concernant le SAR 2011, le constat est celui d'une **flexibilité très relative**, probablement marquée par le biais d'observation (là aussi classique dans ce genre de contexte) qui donne une visibilité accrue aux éléments qui ont été bloqués par manque de flexibilité plutôt qu'à ceux qui auront pu se réaliser sans encombre du fait d'une flexibilité bien dosée, dont le propre est souvent qu'elle ne se remarque même pas.

Plusieurs exemples (par ailleurs détaillés dans d'autres sections de ce chapitre) peuvent ainsi être cités au titre de cette absence de flexibilité du SAR face à des sujets ou des évolutions de types divers.

Sans balayer des points trop techniques relevant des chapitres thématiques annexés à ce chapitre principal, peuvent ainsi être cités quelques sujets emblématiques, comme la **liste des projets autorisés dans le SMVM** et représentés via des **pictogrammes** dans les cartographies associées (n'étant possibles ni les ajouts sur la liste des projets inventoriés, ni les modifications des emplacements des projets listés). Un autre sujet emblématique pouvant être cité est celui de gestion des **ressources en matériaux**, pour lesquelles le SAR s'est bien appuyé sur le contenu du Schéma Départemental des Carrières de l'époque (le SDC 2010), mais en intégrant directement en son sein sa propre **cartographie des espaces carrières**, au risque que celle-ci se retrouve incohérente par rapport à toutes évolutions futures du SDC continuant à vivre en parallèle.

Sur certaines thématiques, il est possible que le SAR aurait pu être doté de prescriptions moins précises qu'actuellement mais construites autour d'objectifs. En particulier, sur des questions où la notion de **localisation** apparaissait de façon prégnante (localisation d'installations, de projets,

d'aménagements), les éventuelles autorisations ou interdictions auraient pu reposer sur un ensemble de critères et objectifs et non pas sur la base de critères graphiques de type pictogrammes. Tenir ponctuellement compte de ce principe pourrait ainsi permettre aux futures versions du document de **ne pas être obsolète en cas d'évolutions des dynamiques territoriales** (ou simplement de l'amélioration des connaissances) inhérentes à certaines thématiques abordées. Une telle flexibilité semblant par ailleurs nécessaire sur certaines thématiques d'ordre commun, comme celle des risques naturels. Le SAR ne devrait ainsi par exemple pas apparaître comme un élément qui pourrait potentiellement bloquer (de par sa forme, et non pas de par son esprit, puisqu'il s'agirait là au contraire d'être pleinement concordants avec l'objectif 4 du schéma) la **réalisation locale de travaux liés à la réduction des risques** et ainsi de contribuer à la sécurisation du territoire et de sa population.

Enfin, le manque de flexibilité du document sur certains sujets est mis en avant via un exemple parlant : celui de la **nécessité d'une procédure de modification** (qui a été engagée par délibération des Assemblées Plénaires du 12 décembre 2013 et du 10 juin 2014) pour procéder à des adaptations du SAR en vigueur en vue :

- + de permettre la réalisation d'un TCSP de type transport par câble entre le Pôle Principal « Saint-Denis » et sa ville-relais « La Montagne » ;
- + d'inscrire des espaces carrières de roches massives pour les besoins de la Nouvelle Route du Littoral (NRL) ;
- + de permettre l'extension de la Station d'Epuration des Eaux Usées (STEP) de Saint-Pierre/Le Tampon ;
- + de garantir le développement futur de l'aéroport de Pierrefonds ;
- + d'ouvrir la possibilité de réaliser des bassins de baignade dans les Zones d'Aménagement liées à la Mer (ZALM) identifiées aux cartes du SAR en vigueur

valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM).

Parmi cette liste de sujets plusieurs auraient ainsi potentiellement pu être menés à bien sans nécessité d'une procédure de modification (qui s'avérera par ailleurs lourde et complexe) si le SAR avait originellement laissé à travers ses écrits et ses outils internes une **dose de flexibilité** permettant de s'adapter à des évolutions territoriales ou à des opportunités (voir à des nécessités) de projets ne remettant pas en cause son équilibre général. Avec le recul, on peut ainsi facilement imaginer que des portes auraient pu être laissées ouvertes pour des évolutions sur des **dimensions comme la technologie et les transports** (exemple de l'évolution de modes de déplacements avec le Transport Par Câble) ou sur des projets pouvant être considérés comme relevant du **bon sens** (exemple de la STEP de Saint-Pierre/Le Tampon).

Sur ces différents points, le manque de flexibilité ainsi critiquable et critiqué aurait néanmoins été perçu de façon bien moindre (ou du moins de façon bien différente) si la **procédure de modification engagée avait pu se mener de façon plus efficiente**. Ce n'est en effet que le 10 juin 2020 que cette modification a fini par être approuvée, soit 7 ans après les délibérations initiales engagées sur le sujet.

Cette procédure de modification s'est en effet heurtée à de nombreux écueils. A travers cette procédure, les services régionaux locaux ont en effet été confrontés à la difficulté de mener à bien un exercice en théorie possible, mais qui n'avait **encore jamais été réalisé au niveau national**. Cet exercice fastidieux a permis de mettre en lumière en point important sur ce sujet de la flexibilité du SAR : cette flexibilité ne relève pas uniquement des écrits qui auront été formulés dans le document lui-même, mais elle relève également (et d'une certaine façon elle relève parfois surtout) de l'outil SAR lui-même, auquel **le cadrage réglementaire existant ne laisse parfois** (sans que cela ait nécessairement à

être toujours connoté négativement) **qu'une marge de manœuvre limitée**.

Ces cadrages réglementaires évoluent néanmoins avec le temps. La **Loi Élan** a ainsi habilité le Gouvernement « à actualiser, clarifier, simplifier et compléter » par voie d'ordonnance le régime juridique du SAR. L'ordonnance **n°2019-1170 du 13 novembre 2019**, applicable depuis le 1^{er} mars 2020, a ainsi permis de faire évoluer le mode d'approbation des **procédures de modification** de SAR, qui peuvent à présent être approuvées **localement** (comme ce fut donc le cas pour la modification approuvée le 10 juin 2020 via l'arrêté n° 2020-1993 émis par le Préfet de la Réunion).

Cette évolution constitue une **avancée notable**, et ce même si les élus régionaux et leurs services (ainsi qu'une grande partie des acteurs locaux), auraient souhaité un **assouplissement plus large** de ces modes d'approbation, en ouvrant notamment la porte à une approbation locale.

Cette ordonnance concentrat également de nombreux espoirs des acteurs locaux quant à un assouplissement souhaité des dispositifs liés à la Loi littoral pour tenir compte des spécificités du territoire réunionnais (en restreignant par exemple son application aux espaces proches du rivage définis dans le SAR via le SMVM), mais ces demandes d'évolutions n'ont pas été entendues, et la flexibilité générale n'a donc pas été améliorée sur ce point.

Constat général :

- **Document relativement figé**, qui n'a pas su s'adapter (ou plutôt qui n'était pas doté de la dose d'adaptabilité permettant de le faire) aux évolutions territoriales constatées sur la période de mise en œuvre ;
- **Exemple des projets représentés via des pictogrammes localisés** ;
- **Le fait d'avoir eu besoin de recourir à une procédure de modification** (qui s'est avérée



longue et complexe) illustre bien le manque de flexibilité sur certains sujets qui ne remettaient aucunement en cause l'équilibre général du document.

Pistes et recommandations :

- *Au vu de la temporalité du SAR (tant au niveau de sa durée de vie qu'au niveau de son horizon de projection) et du rythme rapide auquel évoluent les dynamiques territoriales et les évolutions sociétales, il paraît important que les notions d'**adaptabilité** et de **flexibilité** puissent figurer parmi les grands principes qui guideront l'élaboration des prochaines versions du document.*
- *Le SAR pourrait être doté de **prescriptions** moins précises (en particulier en terme de localisation de projets) qu'actuellement mais **construites autour d'objectifs***

E. Un suivi environnemental nécessaire mais fastidieux, prémissse d'une d'évaluation en continu

La présente section de ce rapport revient sur un élément important : les **indicateurs environnementaux** rattachés aux enjeux environnementaux du SAR et qui **constituent la base de son suivi environnemental**. Le but de cette section n'est pas de revenir sur chacun des indicateurs en soi (ils sont tous présents dans les chapitres thématiques précédents) mais bien de **prendre du recul sur la démarche** en elle-même, sur la pertinence des choix opérés en termes méthodologiques, ou encore sur la façon d'opérer le suivi environnemental du document via une commission de suivi.

1) Les indicateurs environnementaux : des données à collecter et des méthodologies à inventer

Comme évoqué en préambule de ce rapport, l'évaluation du SAR actuel repose sur le principe d'un regard porté, a posteriori, sur les évolutions territoriales observées depuis 2011 et sur les effets, incidences et influences que le SAR a pu avoir sur celles-ci.

Comme cela a pu se voir au fil des chapitres thématiques annexés à ce chapitre principal, le suivi des indicateurs environnementaux associés au schéma constitue l'un éléments fondamentaux sur lequel repose cette évaluation. D'une part, puisque **ces indicateurs renvoient directement aux enjeux environnementaux** qui ont constitué la trame du SAR ; en ce sens ils permettent, pris ensemble, de **dresser un portrait de territoire succinct sur la dimension environnementale**. Et d'autre part car la démarche de suivi annuel de ses indicateurs peut, in fine, être considérée comme une sorte de **démarche d'évaluation en continu** dont l'un des buts primaires était par définition de

pouvoir servir un jour à nourrir la présente évaluation a posteriori.

Ces indicateurs ont nourri les 4 chapitres thématiques au sein desquels ils ont été mis en valeur sur une dimension « technique ». Mais il était important de s'intéresser à la démarche en soi, sur laquelle un recul suffisamment important peut aujourd'hui être apporté, et c'est ce à quoi s'attache à présente section de ce rapport : quels étaient-ils, comment furent-ils choisis, étaient-ils le reflet de dynamiques territoriales importantes, etc. sont autant de sujets qu'il est ainsi important d'aborder de façon directe ou indirecte afin de dresser une sorte de **retour d'expérience** de ce en quoi a consisté cette démarche de suivi.

Au nombre total de **23**, les indicateurs environnementaux définis dans le SAR de 2011 se rattachaient tous à l'un des 6 grands enjeux environnementaux identifiés par le schéma. Ce lien entre indicateurs environnementaux et les enjeux auxquels ils étaient associés est repris dans le tableau ci-après :

ENJEUX	INDICATEURS
La part des énergies fossiles à réduire dans la perspective de l'indépendance énergétique	1.1 Taux de couverture du besoin en énergie primaire par des énergies renouvelables 1.2 Part des transports collectifs dans les déplacements à la Réunion
L'exposition de la population aux risques naturels à limiter en anticipation des changements climatiques	2.1 Superficie et pop. en zone d'aléas moyen et fort 2.2 Pourcentage de la population couverte par un PPRi approuvé
L'équilibre des ressources à préserver	3.1 Consommation d'eau par habitant 3.2 Rendement moyen des réseaux 3.3 Surface en espace carrière perdue au profit de l'urbanisation 3.4 Part des espaces carrières protégés dans les PLU
Faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire	4.1 Espace urbain – Zone Dense 4.2 Espace urbain – Zone Étalée 4.3 Espace urbain – Zone Dispersée



	4.4 Espace naturel – Forte valeur
	4.5 Espace naturel – Moindre valeur
	4.6 Part des espaces de continuité écologique protégée dans les PLU
	4.7 Part des espaces de protection forte protégée dans les PLU
	4.8 Part des coupures d'urbanisation protégée dans les PLU
	4.9 Espace agricole
	4.10 Part des espaces agricoles du SAR protégée dans les PLU
	4.11 Taux d'artificialisation du trait de côte
	4.12 Linéaire d'infrastructure routière
Les pollutions à diminuer	5.1 Taux de la population bénéficiant d'un assainissement adéquat
L'identité et la qualité des paysages et du patrimoine à préserver	6.1 Taux de déchets enfouis
	6.2 Extension des zones d'urbanisation dispersées

Tableau : Les indicateurs et les enjeux environnementaux du SAR

Le suivi de ces indicateurs a été entamé par le Conseil Régional à la fin de la première année de mise en œuvre du SAR (en 2012), et a ensuite été confié à l'**AGORAH** qui a toujours **en charge la production de leur bilan annuel**. Celui-ci prend la forme d'un rapport de suivi, dans lequel chaque indicateur est détaillé de façon individuelle en revenant sur les données nécessaires à sa production, sur les producteurs de ces données, et sur la méthodologie utilisée pour les calculs. Ces éléments techniques s'accompagnent, pour chaque indicateur, d'une **analyse contextuelle** permettant de mieux apprécier la valeur brute de l'indicateur au regard des réalités territoriales.

L'ensemble des indicateurs est ensuite analysé selon les tendances observées depuis l'approbation du SAR, en portant un regard sur la conformité – ou non – de ces tendances observées au regard des tendances attendues exprimées par le SAR (ce point, et les questions qu'il pose, étant détaillé plus longuement dans l'une des sections suivantes).

En soi, ces indicateurs constituaient une batterie d'éléments **très hétérogènes**, et les données permettant de les calculer de façon régulière n'étaient pas nécessairement disponibles sur le territoire au moment où le SAR fut approuvé et donc au moment où ils furent pensés comme étant de potentiels « bons candidats » pour refléter des évolutions territoriales. Au cours des premières années de suivi, « suivre » ces indicateurs put ainsi se traduire dans un premier temps par « penser » certains d'entre eux.

De nombreux **groupes techniques de travail** virent ainsi le jour (généralement un par indicateur ou par groupes d'indicateurs présentant une proximité thématique) afin de **croiser les regards des acteurs territoriaux impliqués** (pour certains indicateurs l'**AGORAH** était directement le producteur des données, alors que pour d'autres indicateurs l'**AGORAH** procérait à de la centralisation de données produites par d'autres acteurs territoriaux). Avec pour finalité souhaitée **l'émergence de méthodologies partagées** qui permettent d'obtenir une stabilité et une traçabilité sur les résultats fournis.

Ces méthodologies se sont stabilisées au fil des années et depuis 2015 les modes de calcul de chaque indicateur n'ont plus subi que des modifications mineures, et ont donc réellement permis d'avoir une visibilité sur les évolutions territoriales ciblées années après années.

C'est là l'un des premiers constats importants à dresser au regard de ces indicateurs environnementaux : au-delà de toute considération sur la pertinence ou non de chacun d'entre eux, ils **ne répondent pas initialement** (ou en tous cas pas en intégralité) à **certaines des principes de base** de ce que doivent être de « **bons indicateurs** » : reposer sur des méthodologies existantes, être facilement calculables et reproductibles sur les temporalités souhaitées, avoir des producteurs de données préalablement identifiés (de nombreux indicateurs du SAR actuel n'étaient pas nécessairement existants et étaient fléchés comme ayant pour producteur la Région

elle-même, qui en a donc transférée la production à l'AGORAH), etc. Ceci a nécessairement complexifié la démarche de suivi souhaitée, en particulier au cours des premières années du suivi.

Mais des **effets positifs** en sont également ressortis. Les groupes techniques mis en place par l'AGORAH ont contribué à leur façon à **enrichir les interactions partenariales autour du « sujet SAR »**, et les méthodologies qui ont émergé au fil du temps ont gagné leur légitimité du fait de ces interactions partenariales. Après presque une décennie, certaines données issues de méthodologies partagées sont ainsi devenues de **nouvelles données de référence** au niveau territorial, que les acteurs se sont appropriés dans leurs propres analyses. Cette appropriation potentielle, au-delà de la dimension technique et méthodologie, étant cependant restée nécessairement liée à la pertinence de ces indicateurs au vu des dynamiques territoriales.

En complément de ces évolutions méthodologiques issues des travaux des groupes techniques portés par l'AGORAH, un autre constat positif peut-être dressé, cette fois concernant les quelques indicateurs qui étaient déjà produits par d'autres partenaires territoriaux et pour lesquels l'AGORAH procédait à de la centralisation de données (Office de l'Eau, Observatoire Energie Réunion, BRGM, DAAF, etc.) : le fait d'**associer des acteurs territoriaux** d'horizons divers au suivi de la démarche a permis de lui apporter une **légitimité supplémentaire**. Cela nécessite une organisation particulière et nécessairement plus lourde en terme d'échanges, collecte et analyse des données, mais la plus-value est potentiellement plus importante au global.

Pistes et recommandations :

*Pour les futures évolutions du schéma, il semble pertinent – dans le cas de la reproduction d'une démarche de suivi reposant sur une batterie d'indicateurs territoriaux – que les différents **acteurs territoriaux** puissent continuer à être associés à la démarche, que ce soit en tant que*

producteurs de données ou en tant que participants à d'éventuels groupes techniques de référence.

*Il paraît également primordial que puissent être respectés des principes de base définissant ce que doivent être de « **bons indicateurs** » : reposer sur des méthodologies existantes, être facilement calculables et reproductibles sur les temporalités souhaitées, avoir des producteurs de données préalablement identifiés. Si jamais certains de ces critères ne pouvaient être respectés, cela n'est pas problématique mais cela doit nécessairement être clairement identifié et justifié en amont afin que les travaux (élaboration de nouvelles méthodologies, utilisation de données issues de technologies innovantes, etc.) nécessaires à l'émergence de ces nouveaux indicateurs puissent être entrepris de façon efficace.*

2) Des indicateurs réels reflets de dynamiques territoriales ?

In fine, les **indicateurs environnementaux se sont révélés être des outils utiles** sur de plusieurs dimensions, tant pour la mise en musique d'interactions partenariales liées au SAR que sur des dimensions techniques ayant permis d'aboutir à des méthodologies de référence.

Mais cela ne doit pas occulter une réflexion de fond sur la pertinence de ces indicateurs et sur d'autres problématiques sous-jacentes qui découlent de leur choix et de leur définition. Tant sur le fond que sur la forme, la prise de recul aujourd'hui possible permet ainsi de porter un regard différent sur les certains choix effectués en 2011.

Avec le recul, c'est ainsi le choix des indicateurs en eux-mêmes qui peut être questionné. Reflets de certaines dynamiques territoriales, les thématiques auxquelles ils se rattachent sont toujours aussi pertinentes aujourd'hui (ce qui n'implique d'ailleurs pas en soi que les indicateurs en eux-mêmes soient toujours pertinents, puisque de nouvelles données ou de nouvelles techniques peuvent avoir permis de



faire émerger aujourd’hui de nouvelles données, à voir comme de nouveaux indicateurs potentiels, qui refléteraient mieux l’une ou l’autre des dynamiques observées dans le SAR via le prisme de l’un de ses indicateurs officiels). En ce sens, ils sont **aujourd’hui encore jugés pertinents** pour illustrer les impacts des évolutions territoriales. Néanmoins, on notera deux constatations particulières qui ont rapidement émergé dès que leur suivi fut entamé en 2012.

La première constatation fut celle d'une confusion, ou plus précisément d'un **amalgame**, entre les « **indicateurs environnementaux** » existants et ce qui aurait pu constituer des « **indicateurs du SAR** », faisant parfois passer dans l'esprit de certains acteurs territoriaux ces indicateurs pour ce qu'ils n'étaient pas. Ainsi les indicateurs environnementaux, puisque ce sont bien d'eux qu'il s'agit, avaient pour finalité de fournir un état des lieux de certains impacts liés aux évolutions territoriales, mais non pas de directement observer ces évolutions territoriales en elles-mêmes. La nuance est parfois subtile, mais elle permet de faire le focus sur la dimension « environnementale » associée et explique pourquoi des dynamiques territoriales importantes (comme l'évolution des nombres de logements, le respect ou non de l'armature urbaine, etc.) n'étaient pas présentes dans ces indicateurs.

Au final, le suivi du SAR s'étant focalisé sur cette question des indicateurs environnementaux, ces derniers sont donc tout simplement devenus dans l'esprit ce certains acteurs les « **indicateurs du SAR** ».

Présents dans certains tableaux de synthèse du schéma, une **codification « A/P »** offrait pourtant déjà un certain reflet de ce constat. Sur les 23 indicateurs du schéma seuls 5 (les 5 indicateurs relatifs à des degrés de protection des espaces dans les PLU) se retrouvaient ainsi codifiés « A », ce qui signifiait qu'ils étaient reconnus comme reflétant le « suivi de l'application du SAR ». Alors que les **18 autres indicateurs** se retrouvaient codifiés « P », ce qui signifiait qu'ils étaient

reconnus comme reflétant le « **suivi d'une problématique** ».

La seconde constatation est cette fois directement liée au lien entre les indicateurs et les enjeux environnementaux auxquels ils sont associés. Si la pertinence des enjeux n'est nullement remise en cause, **un fort déséquilibre** apparaît tout de même **dans les nombres d'indicateurs** qui sont associés à chacun d'entre eux. Une grande variabilité est constatée sur ce point : l'enjeu « les pollutions à diminuer » n'est par exemple associé qu'à un seul et unique indicateur (le taux de population bénéficiant d'un assainissement adéquat) alors que l'enjeu « faire de la biodiversité un enjeu à part entière de l'aménagement du territoire » s'est vu associer pour lui seul pas moins de **11 des 23 indicateurs** ! Ce déséquilibre a entraîné d'une part une **difficulté dans certains exercices de communication**, où présenter les indicateurs sous l'angle des enjeux environnementaux devenait un exercice délicat, et d'autre part en terme d'interprétation globale. En effet, les proportions dans lesquelles les nombres d'indicateurs associés à chaque enjeu environnemental variant de façon si importante qu'elle pouvait faire apparaître l'idée, pourtant non souhaitée par le SAR, d'une **hiérarchisation de certains enjeux environnementaux** par rapport à d'autres.

Pistes et recommandations :

*Pour de futures évolutions du SAR, il paraîtrait important qu'une réflexion amont soit menée sur les **indicateurs** associés au schéma afin que ceux-ci reflètent de manière plus équilibrée les différents enjeux environnementaux qui ont été identifiés et ne renvoient pas une fausse impression de hiérarchisation de ces enjeux.*

*La façon dont la communication sera effectuée autour de ces indicateurs environnementaux et le mode de suivi qui sera choisi pour le futur SAR devront également veiller à ce que la **confusion** qui a pu tendre à faire de ces « **indicateurs environnementaux** » des « **indicateurs du SAR** » soit moins présente dans l'esprit des acteurs.*

3) De la difficulté de refléter la réalité d'un instant T

Un problème relativement classique dans les démarches de suivi par indicateurs peut être mentionné : celui de la **non-cohérence d'ensemble des données en termes de temporalité**.

Parmi les 23 indicateurs choisis pour illustrer les enjeux environnementaux du SAR figurent ainsi aussi bien des indicateurs calculés pour une année n que des indicateurs calculés uniquement pour les années n-1, n-2 ou n-3. Et certains de ces indicateurs ne sont pas forcément prévus dès le départ pour être mis à jour de façon régulière.

Cette problématique n'est pas propre au SAR de La Réunion, mais elle n'en demeure pas moins questionnante sur plusieurs points.

En premier lieu, le fait d'avoir, pour une année n, des indicateurs qui reflètent des dynamiques territoriales avec un potentiel décalage temporel de quelques années n'est évidemment pas si problématique dans un contexte où les changements sont peu nombreux et où les tendances observées sur du long terme ne fluctuent que peu. Mais dans des environnements changeants et où il est important de rapidement mettre en exergue des changements qui peuvent servir d'autant de point d'alerte sur un sujet ou sur un autre, cela peut s'avérer plus problématique.

Dans le cas du suivi environnemental du SAR, c'est la difficulté de dresser chaque année un portrait de territoire qui soit fiable pour l'année en question qui pose ainsi potentiellement souci : les indicateurs et les analyses contextuelles peuvent faire sens de façon séparée, mais il peut parfois être délicat de vouloir leur donner sens de façon conjuguée – et risqué de vouloir mettre en avant de potentielles corrélations – entre deux indicateurs si l'un d'eux est en fait valable pour une année alors que l'autre était valable 3 ans plus tôt.

Au-delà des questions de cohérence d'ensemble, il est parfois **délicat** en simples termes de communication de présenter un **suivi potentiellement basé sur des données datant de plusieurs années auparavant**. Il n'est bien entendu pas fait référence ici à des indicateurs pour lesquels la donnée daterait d'il y a trois ans simplement parce qu'un effort de mise à jour n'aurait pas été fait de la part du producteur de donnée associé, mais plutôt à des indicateurs tributaires de données qui elles-mêmes sont produites avec une **temporalité** (actuellement) **incompressible**. Les indicateurs environnementaux du SAR qui nécessitent à un moment ou à un autre d'être croisés avec des données de population sont ainsi tributaires des données de l'INSEE dont les données livrées l'année n reflètent l'état de la population 3 ans auparavant.

Ces « **temps de latence** » ont tendance à s'accumuler et rendent parfois le suivi et l'évaluation compliqués sur cette dimension. En effet, si le présent rapport s'intéresse à l'évaluation du SAR, certaines des données utilisées dans les chapitres thématiques précédents sont le reflet de dynamiques territoriales vieilles de 3 ans au moins. Ainsi, si en 2020 nous sommes presque arrivés au bout du délai de 10 ans au bout duquel la collectivité doit procéder à une évaluation du SAR, certaines données utilisées – et qui sont pourtant les plus récentes disponibles – datent en fait de 2016, soit 5 ans après la date d'approbation du schéma. Quand ces effets se conjuguent à d'autres effets territoriaux, comme par exemple les autres « temps de latence » classiquement observés dans la mise en compatibilité des PLU ou des SCOT avec le SAR (sujet sur lequel une section de ce rapport revient de façon détaillée dans les pages suivantes), il est logique de se **questionner sur la réelle pertinence** – ou sur l'**efficience** – du fait de **procéder** sur certains points à **l'évaluation d'une mise en œuvre qui n'a**, de façon mathématique, justement **pas eu le temps nécessaire pour se mettre en œuvre**.



Pistes et recommandations :

Dans le contexte d'un futur SAR, il est recommandé que les indicateurs qui seront choisis pour refléter les évolutions territoriales et l'impact environnemental du schéma soit les plus cohérents possibles en terme de **temporalité**.

Il pourrait également être intéressant que les certaines démarches d'évaluation à venir puissent – par exemple en se déroulant sur des jalons temporels autres que ceux imposés par la réglementation – bénéficier du recul nécessaire pour réellement mesurer les effets de la « mise en œuvre » du SAR (la mise en œuvre complète du SAR 2011 n'étant ainsi par exemple observable de façon quasi-complète, en terme de temporalité, qu'au moment d'un potentiel bilan à mi-parcours du prochain SAR).

urbaine du SAR pendant que l'autre (le 6.2) aurait probablement dû être un focus sur la question de l'extension des territoires ruraux habités, ce qui lui aurait d'ailleurs conféré plus de sens au vu de l'enjeu environnemental auquel il était associé (la qualité des paysages à préserver).

En soi, communiquer sur de tels indicateurs en lien avec les questions de densification est un bon exemple de ce qui fut toujours un exercice difficile tant les modalités techniques de calcul de ses indicateurs masquaient des phénomènes aux explications potentiellement multiples. Ainsi, l'indicateur 4.1 permettait d'avoir un regard sur l'évolution des zones denses du territoire, mais par nature il englobait chaque année certaines zones supplémentaires qui étaient auparavant le reflet de zones urbaines étalées ou dispersées. Et en soi il n'était donc à prendre uniquement pour ce qu'il était – un reflet des surfaces urbanisées considérées comme « denses » à La Réunion – et non pas (comme cela fut, et est encore, trop souvent le cas) comme une sorte d'indicateur renseignant sur l'évolution du principe de densification en soi.

Ces exemples de **confusions** ou de mauvaises interprétations peuvent être liées à la **sémantique employée**, qui se sont rajoutés au fait de reposer sur des indicateurs nouveaux, qu'il fallait créer et définir méthodologiquement (plutôt que de reposer sur des indicateurs existants), ce qui a au fil de temps multiplié les sources potentielles de **divergence entre « l'esprit » initialement souhaité de certains indicateurs et la « réalité » des données et des méthodologies** qui ont été utilisées pour les calculer.

5) Les présentations en commission de suivi du SAR : un réel exercice de communication

Définis au moment de l'égalisation du SAR, ces 23 indicateurs ont donc par la suite fait l'objet d'un suivi régulier par une commission de suivi ad hoc mise

en place par le Conseil Régional : une « **commission de suivi du SAR** », constituée de 64 représentants des acteurs du territoire réunionnais (Etat, collectivités territoriales, acteurs du monde économique, etc.).

Cette commission s'est déroulée sur un format annuel jusqu'en 2016, et sur un format biannuel depuis. Evènement marquant lié au SAR, elle s'est toujours tenue dans l'hémicycle du Conseil Régional sous la présidence de David LORION, puis de Fabienne COUAPEL-SAURET qui lui a succédé en tant qu'élue déléguée au SAR.

Chaque édition de cette commission de suivi fut précédée, environ un mois avant sa tenue, d'une instance dite « technique » permettant d'échanger sur les résultats et les tendances avec les techniciens de chacune des institutions ou collectivités représentées dans la commission de suivi.

La façon de présenter les indicateurs environnementaux dans cette commission à elle-même évolué au fil du temps : les présentations succinctes des premières années ont progressivement laissé place à des présentations plus complètes, détaillant de façon itérative chaque indicateur, sa méthodologie d'élaboration et sa valeur.

Ce type de présentations ont présenté l'avantage de familiariser progressivement les membres de la commission avec le panel d'indicateurs et avec les enjeux environnementaux qui y étaient associés, mais elles souffraient nécessairement d'une certaine lourdeur due au caractère séquentiel de la présentation qui ne s'était finalement pas avéré approprié au vu du nombre d'indicateurs. L'impression laissée était celle d'une batterie d'indicateurs présentés de façon décousue, sans ligne directrice, et les débats qui émergeaient avaient ainsi tendance à se focaliser sur des points techniques précis plutôt que sur l'analyse de certaines tendances de fond peu mises en avant.

Elles ont laissé place, à partir de l'année 2016, à des **présentations plus pédagogiques**, où les indicateurs étaient présentés via des **regroupements thématiques**, et dans lesquelles des **éléments de contexte** venaient abonder les analyses stricto-sensu. Ces présentations se sont ainsi progressivement éloignées des indicateurs de façon individuelle pour aller vers des présentations permettant de dresser un **portrait de territoire** de façon globale, ce qui fut apprécié de l'ensemble des acteurs. La figure ci-après donne une illustration du format synthétique dédié à la présentation de certains indicateurs dans ce nouveau format.

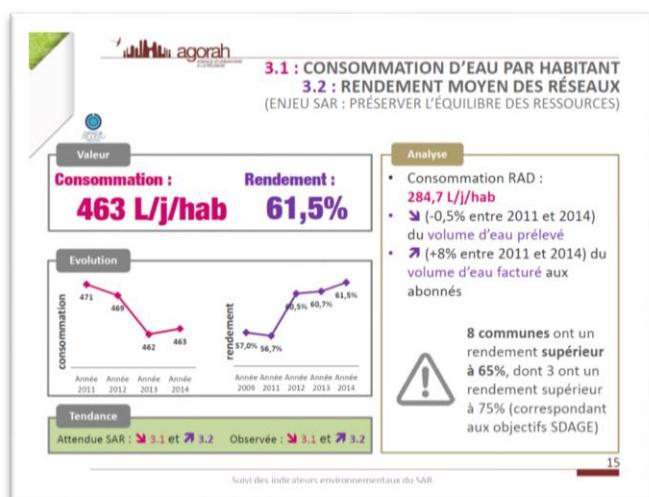


Figure 1 : Exemple de diapositive de présentation d'indicateurs environnementaux en commission de suivi du SAR.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les regroupements thématiques qui ont émergé pour la présentation de ces indicateurs découlent eux-mêmes du constat dressé, en 2016, du déséquilibre évoqué à la section précédente lié au nombre d'indicateurs associés à chacun des enjeux environnementaux du schéma. Les 4 regroupements thématiques élaborés furent les suivants :

- + Energie et transports ;
- + Risques naturels ;
- + Eau, assainissement, pollutions ;
- + Evolutions de l'espace.

Ainsi ce sont entre 3 et 5 indicateurs qui étaient regroupés sous chacun de ces intitulés, présentant

un équilibre plus important que sous l'angle des enjeux environnementaux où, comme cela a été vu, le nombre d'indicateurs associés à chaque enjeu variait entre 1 et 11 et pouvait donner l'impression, non souhaitée par le SAR, que certains enjeux environnementaux pouvaient primaient sur d'autres.

Enfin, ces présentations réalisées depuis l'édition 2016 ont introduit des **moments de « pause » dans le discours** qui permettaient de cibler des **temps d'échanges** dédiés aux groupes d'indicateurs définis par les règlements thématiques. Quatre temps d'échanges étaient ainsi proposés (un à la fin de la présentation des indicateurs relevant de chaque regroupement thématique), plutôt qu'un temps d'échange après chaque indicateur (et donc in fine 23 micro temps d'échanges) ou qu'un classique temps d'échange global unique une fois l'ensemble des indicateurs présentés.

Le fait d'avoir ainsi proposé ces temps d'échanges (et de les avoir même matérialisés au sein même du diaporama présenté en séance, comme illustré sur la figure ci-après) a permis de rendre les **commissions de suivi plus efficaces**, avec des débats qui ont réellement porté sur le fond des dynamiques territoriales observées via les indicateurs, plutôt que sur des points de détails observationnels ou méthodologiques (sans incidence sur les tendances globales) comme cela pouvait être le cas lors des premières éditions de la commission.

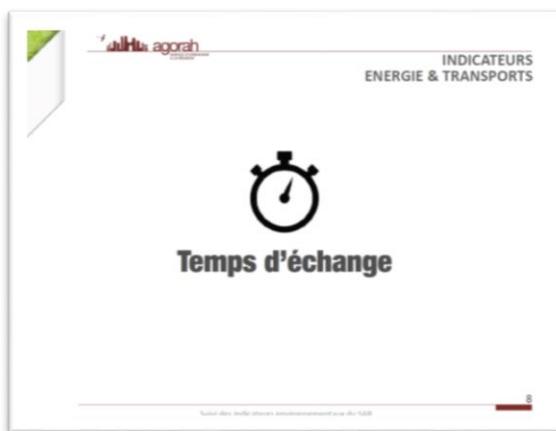


Figure 2 : Diapositive ancrant la notion de « temps d'échanges » dédiés lors des commissions de suivi du SAR.

Pistes et recommandations :

*Le type de **présentations** qui a pu être effectué depuis l'édition 2016 de la commission de suivi du SAR (ou tout autre type de présentation qui contribuerait de la même façon à rompre l'image monolithique des restitutions réalisées en commission de suivi et à briser la frontière du « technique » pour communiquer de façon globale et vulgarisée sur le portait de territoire dressé par les indicateurs du schéma), semble **pertinente** à conserver pour servir de source d'inspiration pour les commissions futures.*

6) Les tendances attendues et tendances observées : de potentielles source de méprises

Le SAR de 2011 a fait le choix d'associer à chacun de ses indicateurs environnementaux une « **tendance** ». Représentées dans le document sous forme de **flèches montantes, descendantes ou stagnantes**, ces tendances ont cristallisé à elles seules de nombreuses tentions (pourtant tout à fait évitables) du fait de **mauvaises interprétations** liées – au moins en partie – à la façon de communiquer sur celles-ci.

En effet, les tendances exprimées par le SAR étaient nécessairement à interpréter comme des **tendances « attendues »**, suivant une **vision très pragmatique**, à prendre dans un sens différent de celui d'une tendance qui aurait été « **souhaitée** ». Ainsi, lorsque le SAR associe une « tendance attendue » à la hausse quant à l'évolution d'indicateurs relatifs à la consommation d'espace, alors que l'une des volontés intrinsèques du schéma est de prôner l'économie d'espace, il s'agit bien là pour le schéma d'être **réaliste au regard des dynamiques en cours**, et non pas d'exprimer un souhait d'étalement urbain partant à la hausse.

Ces mauvaises interprétations ont pu être renforcées lors de certains exercices de

communication autour du SAR, et en particulier lors des premières commissions de suivi. Les tendances attendues par le SAR étaient comparées aux tendances observées pour chacun des indicateurs, et si ces deux tendances concordaient un constat positif était alors dressé. Ce constat positif ne faisait qu'établir le fait que le SAR ne s'était pas trompé dans sa projection lorsqu'il avait défini sa tendance « attendue », alors qu'il fut souvent interprété comme une erreur marquante vis-à-vis de ce qui aurait constitué des tendances potentiellement « souhaitables » par les acteurs territoriaux.

Des grilles de lecture ou des **choix visuels peu opportuns** ont pu renforcer ce sentiment d'incompréhension, notamment lors de commissions de suivi où des « **smileys** » de couleur verte ou rouge étaient utilisés pour communiquer sur les concordances entre les tendances attendues et les tendances observées.

Ces représentations furent donc progressivement abandonnées. Elles ont laissé place à de simples flèches indiquant si la tendance de chaque indicateur était à la hausse ou la baisse depuis l'approbation du SAR. Plus synthétiques, ces représentations ont permis de mieux communiquer, même si elles masquaient potentiellement d'autres phénomènes intéressants pour quiconque ne faisait pas l'exercice de se plonger dans les analyses associées à chacun des indicateurs.

Le premier biais potentiel était ainsi, pour le lecteur novice, de ne pas toujours comprendre si la tendance exprimée était une tendance observée uniquement par rapport à l'édition précédente de

calcul des indicateurs, ou s'il s'agissait d'une tendance observée de manière générale depuis l'approbation du schéma. Il y avait donc là un potentiel souci de clarté du discours.

Le second biais potentiel était, dans le cas de tendances exprimées depuis l'approbation du SAR, de masquer des potentielles variations interannuelles qui ne sont pas sans incidence sur l'interprétation associée à l'un ou l'autre des indicateurs (par exemple, l'indicateur s'intéressant au taux de couverture du territoire par les énergies renouvelable est globalement en hausse depuis 2011, mais il a subi de nombreuses fluctuations – à la hausse comme à la baisse – essentiellement liées aux conditions climatiques rencontrées d'une année sur l'autre, et son augmentation générale n'est donc pas à interpréter en tant que telle). Il y avait donc là un potentiel souci d'inexactitude (ou du moins d'incomplétude) du discours.

Au final, ces exercices de restitution devant la commission de suivi ont montré qu'il était réellement **pertinent**, peu importe le nombre et le type des indicateurs qui soient associés au schéma, que la communication qui soit faite les concernant soit la **plus communicante** possible, et se focalise autant – sinon plus – sur les **éléments et analyses contextuelles associées** à chacun des indicateurs que sur les indicateurs en eux-mêmes.



Partie 2 – Un document dépendant de ses échelles, de ses outils internes, et de son articulation avec les autres documents cadres du territoire

La question de la **temporalité associée au SAR et à ses outils** sera examinée dans la présente section, tant pour ce qui la concerne en tant qu'horizon de projection que pour ce qui relève de temporalité d'applicabilité.

Les constats relatifs aux **échelles temporelles** allant souvent de pair avec ceux relatifs aux **échelles spatiales**, cette section reviendra également sur les différents **outils graphiques et cartographiques** associés au SAR. Cette section permettra également de faire un focus sur certains des **outils** dont le SAR a été doté et sur son **articulation avec d'autres documents cadres** qu'il convient de considérer comme des outils externes.

Pour qu'un document comme un SAR puisse s'appliquer avec efficacité, il est en effet nécessaire que celui-ci soit doté d'outils retranscrivant avec clarté le cap fixé par le projet de territoire, tout en restant efficaces pour viser une mise en œuvre facilitée. Un retour sera donc fait sur les **mécanismes de prescriptions** ou de préconisations présents dans le schéma. Le but de cette section n'étant pas d'analyser chaque prescription ou préconisation en soi (elles ont en ce sens été abordées dans chacun des chapitres thématiques dédiés), mais bien de **s'intéresser à ces concepts de façon générale**.

La notion d'outils en lien avec le SAR pourra enfin être examinée via l'examen de l'articulation entre le SAR et les autres documents cadres d'échelle régionale (qui sont alors vu comme des outils externes au SAR) ; sujet sur lequel une grande diversité de situations sont constatées.

A. De la difficulté d'adopter les bonnes échelles temporelles en fonction des temporalités et des temps de latency

- 1) Des échelles temporelles variables, complexes à appréhender et à interpréter

La temporalité, que ce soit en termes d'élaboration ou en termes de mise en œuvre, est un point sur lequel la prise de recul propre à une démarche d'évaluation permet de dresser des constats pertinents.

Un élément important à observer est le cadrage temporel associé au SAR dans la réglementation, où le CGCT apporte des informations sur deux



points : l'**horizon temporel** visé par le schéma et la **périodicité** à laquelle il doit être **évalué**. Ces deux éléments sont en effet définis par les articles suivants :

- + L'article L. 4433-7 (dans lequel s'exprime de façon générale la finalité du schéma et où est défini l'horizon temporel visé) : « Les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte élaborent un schéma d'aménagement régional qui fixe les orientations fondamentales à **moyen terme** en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement, eu égard aux objectifs assignés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ».
- + L'article L. 4433-10-4 (exprimant la périodicité d'évaluation du schéma) : « Au plus tard à l'expiration d'un délai de **dix ans** à compter de la date d'approbation, l'assemblée délibérante de la région, du département ou de la collectivité procède à son **évaluation**, notamment du point de vue de l'environnement, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision ou modification ».

Ainsi, si l'article L. 4433-7 du CGCT fixe un horizon de « **moyen terme** » qui peut nécessairement paraître **flou en termes d'interprétation**, l'article L. 4433-10-4 fixe quant à lui de façon claire un délai de 10 ans au bout duquel la collectivité doit procéder à une évaluation afin de délibérer sur le maintien en vigueur, la révision ou la modification du schéma. Cet article étant le seul à faire référence à une période temporelle fixe, il est à la source de la perception commune du fait que la « durée de vie » d'un SAR est de 10 ans.

Sans être complètement erronée, cette perception n'en est pas moins imparfaite, puisque, dans le cas

où, au bout du délai de 10 ans, la collectivité délibérerait en vue d'une révision complète du document, le processus de révision demanderait nécessairement plusieurs années de travaux avant que n'émerge le « nouveau » SAR ; laissant ainsi « l'ancien » SAR être toujours en vigueur pendant la durée du processus. Approuvé en 2011, le SAR actuel a d'ailleurs succédé au **SAR de 1995** (et dont l'évaluation fut réalisée début 2006), qui sera ainsi **resté en vigueur pendant 16 années**. Et il est fort probable que le même schéma de **chevauchement temporel** se produise entre le SAR actuel et celui qui lui succèdera.

Ainsi analysée, il est probable que la « **durée de vie** » effective du **SAR de 2011** soit plutôt comprise **entre une douzaine et une quinzaine d'années**.

Le nombre de documents réglementaires devant s'articuler sur un territoire comme La Réunion étant particulièrement important, les chevauchements temporels évoqués dans cette section sont évidemment des éléments couramment rencontrés et mentionnés dans ce type d'analyse (pour certains évoqués dans la section dédiée à l'articulation entre le SAR et les autres documents de cadrage). Mais dans le contexte de **documents d'échelles supra et infra** s'inscrivant dans un **rapport de compatibilité**, comme le sont le SAR et les PLU, ils prennent une ampleur importante (sur laquelle la section suivante reviendra).

Constat général

- *L'écart entre l'approbation et l'évaluation du SAR est de maximum **10 ans** ;*
- *Mais dans les faits la durée de vie du document est plutôt comprise entre une **douzaine** et une **quinzaine d'années**.*

Pistes et recommandations :

- *Les **temporalités** doivent être **adaptées** au sens d'un document projet de territoire ;*
- *Il s'agira d'être **conscients** et **vigilants** par rapport à certaines temporalités : si le SAR*



actuel entre en révision, ce sont plusieurs projets de PLU, issus de procédures en cours, qui pourraient finir par être approuvés pendant une période où le SAR en vigueur serait « en fin de vie ». Du fait de ces décalages temporels, à l'approbation du prochain SAR ce sont ainsi des PLU relativement récents qui devraient théoriquement entrer à nouveau rapidement dans des processus de révision parfois fastidieux.

2) Temps de latence et difficultés d'appropriation

Les constats précédents relatifs à la « durée de vie » du document, au sens de sa durée d'application, sont particulièrement importants à retenir pour analyser les faits qui se sont déroulés pendant la période d'application du schéma et pour faire comprendre l'impératif besoin de prise de recul par rapport à certaines données ou tendances. Et ce phénomène s'amplifie si l'on y adjoint un certain nombre de « temps de latence » observés au niveau local.

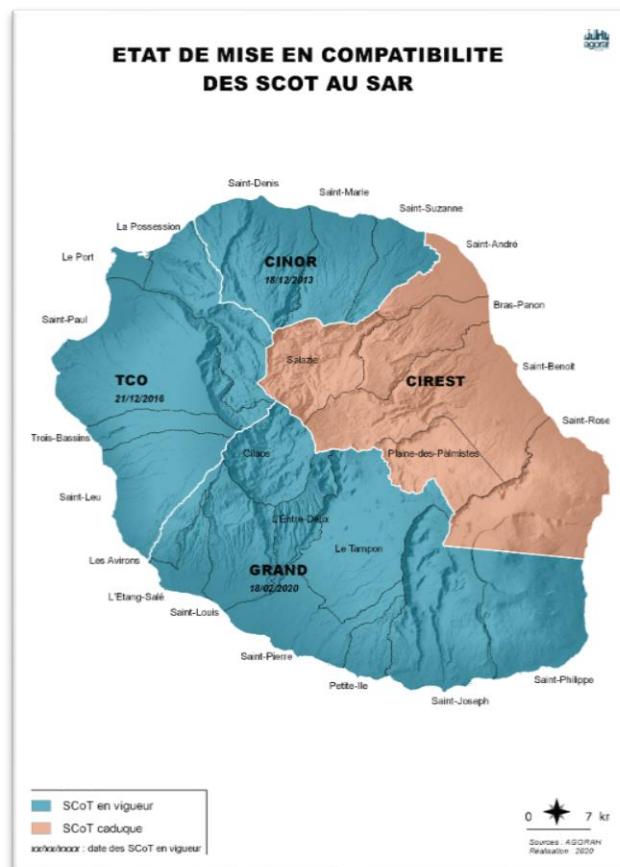
En effet (et comme cela est par ailleurs évoqué dans la section relative au principe de compatibilité), **la mise en compatibilité des SCOT et des PLU du territoire ne s'est effectuée que de façon disparate**.

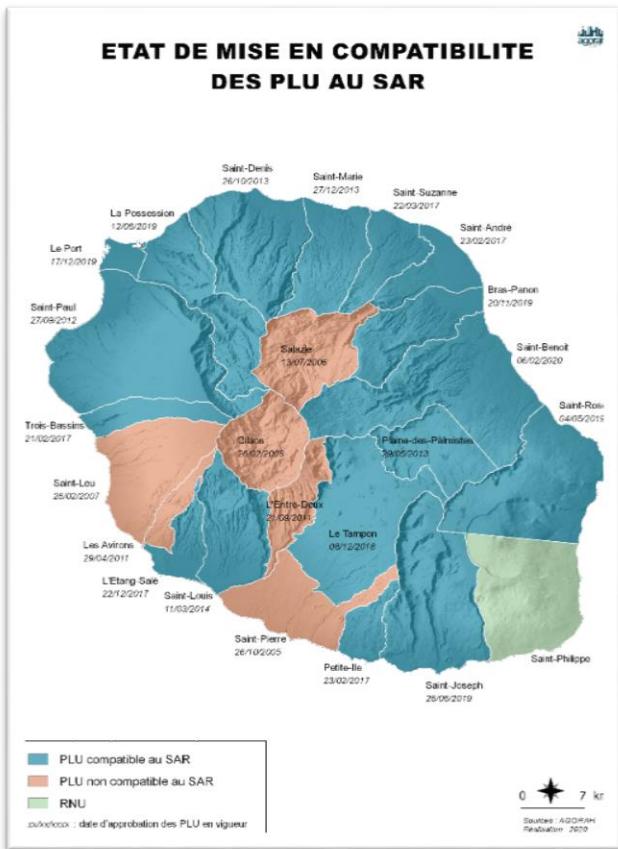
Après 9 années d'application du SAR **le quart des communes** de l'île ne disposent toujours pas de document d'urbanisme compatible avec le SAR (cf. la représentation cartographique adjacente), et l'un des 5 EPCI ne dispose pas de SCOT applicable sur son bassin de vie. Et parmi les communes ayant mis leur PLU en compatibilité avec le SAR, moins d'un quart d'entre elles l'avaient fait au cours des 4 premières années de mise en œuvre du schéma.

Au final, on observe que pendant les premières années d'application du SAR de 2011, mais aussi tout simplement **pendant les premières années d'application d'un SAR en soi, c'est encore le SAR précédent** (lorsque celui-ci existait,

naturellement) **qui a continué à se mettre en œuvre** avant de passer progressivement la main au SAR suivant au fil de la mise en compatibilité des documents infra.

Les deux cartographies ci-après donnent une illustration de ces niveaux de mise en compatibilité sur l'ensemble du territoire, en indiquant le cas échéant les dates d'approbation des différents SCOT et PLU existants.





Ainsi, si c'est ici le SAR 2011 qui est évalué, une **partie des effets observés relève sans nul doute de dynamiques impulsées à travers le SAR de 1995**. Et l'un des constats de fond qui peut probablement être dressé est celui que nous n'évaluons pas seulement un SAR en soi, mais également l'outil SAR dans l'absolu. Elaborer et mettre en œuvre un SAR sur un territoire est un exercice du « temps long », dont **les effets induits ne pourront globalement s'apprécier qu'avec un recul probablement plus important que le délai de 10 ans** réglementairement demandé aux démarches d'évaluation comme celle-ci.

Ceci étant dit, si certains décalages temporels peuvent aisément se comprendre, et s'expliquer (ne serait-ce que du fait des **temps incompressibles** dédiés à l'élaboration des documents d'échelles infra), ils n'en demeurent pas moins questionnantes. D'une part, c'est toute la **logique d'imbrication** des documents de planification qui mérite d'être questionnée. Sur un territoire théoriquement idéal,

où SAR, SCOT et PLU s'articuleraient de façon claire, et où des procédures de révision de l'un ou l'autre de ces documents dureraient ne serait-ce que 2 ans, une révision du SAR entraînerait en théorie une révision des SCOT et des PLU qui devraient eux-mêmes s'imbriquer dans la meilleure cohérence possible (ce qui signifierait pour les PLU d'attendre que les nouveaux SCOT soit approuvés avant de déclencher leur propre procédure de révision). Les SCOT ne seraient tout de même au mieux pas compatibles avec le SAR avant l'année n+2 suivant son approbation. Et les PLU ne seraient donc eux-mêmes pas compatibles avec ces SCOT révisés avant l'année n+4 suivant l'approbation du SAR. Ce constat pragmatique « mathématique » ne pose pas de souci fondamentalement parlant si l'on se raccroche à la **notion de « temps long »** précédemment évoquée, mais demeure perturbante dans les logiques de suivi ou d'évaluation en continu toujours plus proche des données et d'une réalité faite d'instants t dont l'observation ne permet alors pas de dresser des constats dont seul le temps pourra aider à dessiner les contours.

D'autre part, le pendant du point précédent, où est pris l'exemple d'un territoire idéal où toute la mise en musique du SAR, des SCOT et des PLU pourrait se dérouler en 4 ans de façon cohérente, consiste à revenir sur le fait que près de 10 ans après l'approbation de notre SAR, sa mise en musique n'a toujours pas fini de se mettre en œuvre sur notre territoire bien réel. Comme évoqué dans la section de ce chapitre dédiée à ce sujet, il y a probablement là (entre autres causes multifactorielles) un lien de causalité dû au **manque d'appropriation du SAR** par les acteurs, qu'ils soient techniques ou politiques.

Les difficultés liées à la compréhension du SAR ne font pas tout, et le **manque de portage ou de moyens** font ainsi également partie des causes inhérentes à ces questions de temporalité.

Certains territoires ont ainsi pu manquer de l'entrain nécessaire à **se projeter dans le projet de**

territoire du SAR, tandis que d'autres (en particulier certaines petites communes de l'île) ont pu être confrontés à des manques de moyens et des **manques d'ingénierie interne** ou à la difficulté de **reposer sur des prestataires efficents** (peu nombreux au niveau local, et peu connaisseurs du SAR ou tout simplement du contexte réunionnais pour ceux de niveau national).

En trame sous-jacente revient donc la **difficulté de retranscrire efficacement un projet de territoire à différentes échelles**. Et avec elle la difficulté de perception (et donc d'appropriation) du **SAR, vu comme un garde-fou** (sans pour autant le juger inutile, car le caractère contraignant du document n'est pas nécessairement – ou du moins pas toujours – interprété de façon négative), et donc comme une simple **trame à respecter**, mais trop rarement vu comme un projet de territoire dans lequel s'inscrire.

classiques (en dépassant par exemple la durée de plusieurs mandatures au niveau même du Conseil Régional).

Pistes et recommandations :

- Pour une efficacité maximale, le prochain SAR devra probablement trouver un **degré d'équilibre** entre ce nécessaire reflet d'un projet de territoire dépendant d'une vision stratégique donnée mais dans laquelle les **acteurs territoriaux** et les **réunionnais eux-mêmes** puissent eux-aussi se projeter de façon **facilitée** (améliorant ainsi de fait l'appropriation du schéma et sa mise en œuvre aux échelles locales avec des « temps de latence » réduits).
- Il est donc recommandé d'**inclure de façon prégnante les acteurs territoriaux mais également la population** – de façon directe et/ou via certaines instances représentatives (comme le Conseil Consultatif Citoyen mis en place par la Région) – dans les différentes phases d'animation et de concertation qui jalonnent le processus d'élaboration du prochain SAR.

Constat général :

- Le SAR 2011 a bien intégré les éléments d'un **projet de territoire** ;
- Mais il est important de rappeler qu'il ne reste qu'un **outil au service de ce projet** ;
- Son **efficacité** est **limitée** si elle n'est pas accompagnée des **moyens nécessaires** à sa mise en œuvre et si l'appropriation (à bien différencier de son application) de l'outil reste relative.
- Le SAR demeure naturellement le reflet de visions politiques et stratégiques valables pour un instant t (en l'occurrence de la période allant de 2006 à 2011), sa mise en œuvre – au vu de la portée du document et au vu des différents horizons temporels qui sont le sien (et qui concernent aussi bien la durée de vie du document que son horizon de projection) – se décline nécessairement sur une **temporalité dépassant celle des temporalités électorales**



3) L'horizon 2030 : une projection sur 20 ans nécessaire, mais parfois délicate

L'ensemble des éléments relatifs à la « durée de vie » du SAR et aux temps de latences observés dans sa mise en œuvre sont à mettre en parallèle de ceux faisant écho à son **horizon de projection**.

Cet horizon est défini comme devant être de « **moyen terme** » par l'article L. 4433-7 du CGCT et a été **fixé à 2030 dans le cas du SAR de 2011**. Ainsi, relativement à la date d'approbation du SAR, c'est sur une **vingtaine d'années** qu'il a été choisi de se projeter lors de l'élaboration du schéma. Un premier constat peut ainsi être dressé : **l'horizon temporel visé par le schéma dépasse la durée de vie effective** estimée de celui-ci (qui devrait dans le cas du SAR actuel tourner autour d'une douzaine ou d'une quinzaine d'années comme cela a été évoqué précédemment). En ce sens ce choix semble avoir été tout à fait **pertinent**, et il est d'ailleurs classique dans les démarches d'élaboration de documents de planification de se fixer des horizons de projection dépassant les critères strictement liés à la future mise en œuvre du document en soi.

Mais au-delà de ce constat de base, ce choix appelle plusieurs commentaires permettant d'appuyer sur sa pertinence et sa nécessité, mais également de mettre le doigt sur certains difficultés qui lui furent inhérentes (bien que difficilement évitables).

Tout d'abord, cet **horizon de 20 ans** qui a été choisi peut être vu comme étant le **reflet un réel effort de projection** fait par le Conseil Régional et les partenaires locaux au moment de l'élaboration du SAR. Et il confère en ce sens une **dimension quasi-prospective** au schéma, avec un horizon 2030 suffisamment lointain pour que le document puisse sonner comme étant un réel projet de territoire. Les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, (notamment au niveau de l'appropriation par les acteurs) sont bien réelles, mais elles ne peuvent remettre en cause ce fait intrinsèque d'un

document qui a souhaité se projeter dans le temps en allant **au-delà de visions de court terme**.

Pour avoir une chance de s'approprier le SAR, les acteurs locaux devaient par exemple y trouver un horizon leur faisant comprendre que le projet de territoire défini par le schéma allait bien **au-delà des temporalités de leurs POS ou PLU en vigueur à l'époque** ; et leur donnant ainsi toute l'opportunité de s'inscrire dans ce projet de territoire au cours des révisions prochaines de leurs documents locaux. D'ailleurs, cet horizon de projection était suffisamment lointain pour qu'il puisse en théorie « absorber » une partie des temps de latency territoriaux évoqués précédemment, dont il a été montré que certains ont parfois un caractère incompressible.

Le choix de cet horizon 2030 peut donc sembler comme avoir été réellement approprié. D'une certaine façon le SAR a ainsi volontairement choisi de viser une **vingtaine d'années en avant pour réussir être efficace une dizaine d'années**. Sachant qu'en terme d'observation territoriale liée à la mise en œuvre du schéma, cette dizaine d'années d'application effective est probablement mieux définie par un créneau temporel du type « de l'année n+4 après son approbation jusqu'à l'année n+4 après sa révision » plutôt que par le créneau allant « de l'année d'approbation jusqu'à l'année n+10 ». Et d'ailleurs, critique de l'évaluation au sein même de l'évaluation, il pourrait presque paraître légitime (comme évoqué dans la section dédiée de ce rapport), au-delà des réalités administratives, que ce soit sur de telles bases que la mise en œuvre du SAR puisse être évaluée.

La pertinence du choix de cet horizon 2030 ne doit néanmoins pas cacher **certaines difficultés** qui lui furent inhérentes. La plus grande d'entre elles étant la difficulté classique émanant de tout exercice prospectif : **voir loin, c'est nécessairement prendre le risque de se tromper**, puisque plus l'on vise loin et plus la marge d'incertitude est forte.

Un élément est suffisamment marquant en soi pour qu'il puisse suffire à expliciter ces propos :



l'évolution de la population, dont l'estimation constitue toujours un exercice difficile. Le SAR s'est ainsi basé en 2011 sur les meilleures études disponibles sur le sujet, et en particulier sur les **projections** de l'INSEE qui tablaient à l'époque sur une population réunionnaise atteignant le **million d'habitants en 2030**. Mais cette projection a été **revue à la baisse** depuis, et le million d'habitants ne devrait ainsi être atteint qu'aux alentours de l'horizon 2037.

Plusieurs thématiques et micro-objectifs du SAR se retrouvent impactés par ces évolutions, puisque de la démographie découlent les estimations des besoins en logements, desquels découlent ensuite par exemple la détermination de quotas d'extension urbaine. Les incidences des réajustements opérés par l'INSEE dans ses projections peuvent donc interpeler tant sur la pertinence de certains choix opérés par le SAR, en particulier sur le **dimensionnement de certains objectifs**, que sur la façon d'interpréter aujourd'hui l'atteinte ou non de ces objectifs.

De tels constats sont malheureusement le propre de toute démarche prospective, et il appartient surtout au SAR d'être conscient de la réalité de l'existence de telles marges d'incertitude, en ne figeant pas dans le marbre des éléments pour lesquels il pourrait être pertinent de conserver – ou de mettre en place – une certaine dose d'**adaptabilité progressive**.

Ces propos font écho à ceux tenus dans la section de ce chapitre relative à la flexibilité du schéma, puisque cette notion va de pair avec celle d'adaptabilité. **Plus l'horizon visé est lointain et plus le schéma doit pouvoir s'adapter dans le temps à l'évolution des dynamiques territoriales** (qu'il importe que celles-ci soient sociétales, économiques, climatiques ou technologiques). Des exemples comme la liste de projets autorisés au titre du SMVM peuvent ainsi paraître comme étant peu pertinents au regard de ces critères (non pas au sens de l'autorisation ou non de ces projets, mais bien du fait du caractère figé de la liste dans laquelle ils sont identifiés).

Constat général :

- **Horizon** de projection du SAR 2011 (20 ans) semble **pertinent** dans la perspective d'un projet de territoire dans lequel se projeter
- Mais... il engendre la difficulté classique émanant de tout exercice de ce type : **voir loin, c'est nécessairement prendre le risque de se tromper**, puisque plus l'on vise loin et plus la marge d'incertitude est forte.

Pistes et perspectives :

- Pour de prochaines évolutions du SAR, la pertinence d'un **horizon temporel de projection d'une vingtaine d'années** semble toujours appropriée ;
- Mais elle gagnerait à être **agrémentée** d'une dose de **flexibilité** conférant au schéma une **adaptabilité** qui s'avère probablement nécessaire à la mise en œuvre efficace de son projet de territoire sur le long terme.



B. Des échelles spatiales et des outils cartographiques indispensables mais toujours questionnantes

1) Retour sur les cartographies du document et sur leurs échelles de validité

La dimension spatiale vient s'ajouter à la dimension temporelle, et, du fait de la finalité même du SAR, nécessite d'être examinée avec attention. En effet, le CGCT pose au sujet du SAR le fait qu'il « définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, ainsi que la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités économiques et commerciales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ».

A ces fins, le SAR de 2011 s'accompagne donc principalement de deux cartographies phares :

- ✚ Un schéma de synthèse reprenant notamment l'armature du territoire ;
- ✚ Une **cartographie de destination générale des sols** relative aux grands équilibres spatiaux du territoire.

Cette seconde cartographie relève directement d'une demande du CGCT, dont l'article L-4433-7 précise « La destination générale des différentes parties du territoire fait l'objet d'une carte, dont l'échelle est déterminée par voie réglementaire, carte que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus aux articles L. 4433-7-1 et L. 4433-7-2 ».

Ces deux cartographies s'accompagnent notamment d'un panel de 23 focus cartographiques spécifiques définis dans le volet SMVM du schéma.

L'ensemble de ces éléments peuvent être analysés sous deux angles différents mais complémentaires :

- + Les choix opérés relevant de leur échelle de représentation ;
- + Les choix opérés au sens des types d'espaces et des limites qu'ils représentent.

Si le premier point renvoie essentiellement à des questions d'**échelle de validité** et donc d'applicabilité, le second renvoie à des questions de fond sur la définition même des **types d'espaces** reconnus par le schéma, et par-là même sur ce qui constitue l'un des fondements du projet de territoire (et sera détaillé dès la section suivante).

Pour ce qui est des échelles de représentation et de validité d'éléments cartographiques, le choix opéré fut celui de cartographies au **1/100000^{ème}** pour les cartographies du **SAR**, et du **1/50000^{ème}** pour les cartographies du **SMVM**. L'échelle plus fine choisie pour les cartographies présentes dans ce chapitre individualisé est donc cohérente avec la logique inscrite dans le CGCT qui les pose comme étant des éléments venant « préciser » ceux du SAR.

Ces deux niveaux d'échelles paraissent tout à fait pertinents et n'ont posé aucun souci de nature fondamentale. En revanche, leur **application** s'est avérée être, à l'usage, **relativement complexe**. La raison majeure en est relativement simple : **la démocratisation et la généralisation de l'usage des systèmes d'information géographique (SIG)** chez les différents acteurs du territoire.

Autrefois, l'usage de cartographies imprimées en version « papier » permettait de respecter de façon cohérente l'échelle de validité de celles-ci (qu'il importe que celle-ci soit au **1/100000^{ème}** ou au **1/50000^{ème}** comme c'est le cas dans notre SAR et notre SMVM) puisque c'est de toute façon la seule échelle de représentation qui était disponible : il était impossible de zoomer de façon aisée sur un secteur ou un autre des cartographies en question, et toutes tentative d'opérer de telles opérations (en particulier via des agrandissements photocopies) entraînaient le grossissement de tous les éléments présents sur les cartographies. Ainsi pour le cas de l'agrandissement d'un secteur cartographique où aurait été présente une délimitation entre deux



types d'espaces particuliers, le trait matérialisant la limite entre ces espaces se serait lui-même retrouvé épaissi. Et les agrandissements ainsi opérés auraient certes apporté que du confort de lecture supplémentaire, mais ils n'auraient aucunement amélioré la précision de la cartographie examinée.

Les **outils SIG**, aujourd'hui utilisés par l'ensemble des acteurs du territoire, ont apporté une **plus-value extraordinaire quant à la production et l'utilisation de ressources cartographiques**. Mais ils ont aussi entraîné **l'apparition de biais potentiels d'interprétation**. Dans n'importe lequel de ces outils, il est ainsi possible de zoomer sans limite sur les éléments de la cartographie de **destination générale des sols** du SAR, avec des éléments graphiques (en particulier les diverses lignes délimitant les types d'espaces) dont l'épaisseur s'adapte au fur et à mesure des opérations. Ce biais d'utilisation procure une simple illusion de l'amélioration de la précision de la cartographie, avec une échelle de validité qui n'est plus conforme à celle qui était la sienne dans la version papier des documents.

Ce point a cristallisé de nombreuses tensions au cours des dernières années, tant et si bien qu'il est connu de la part des différents acteurs comme étant le problème dit de « **l'épaisseur du trait** ». En totale logique avec son échelle de validité au 1/100000ème (et même avec celle, 2 fois plus fine du SMVM), le **SAR n'avait pas vocation à opérer a des échelles parcellaires**. Mais la tentation de vérifier si un zonage passait « exactement » à tel ou tel endroit, la facilité avec laquelle cela pouvait être fait avec des logiciels SIG, la non-compréhension de ces questions d'échelles, et – dans la plupart des cas – ces 3 raisons prises de façon concomitante ont entraîné **nombre de méprises sur le territoire**.

Les services de la Région, ceux de l'Etat, ou les organismes comme l'AGORAH ont pourtant l'habitude de **parer à ces biais** liés aux représentations d'échelles dans les SIG (par exemple en appliquant autour de certains objets des « **buffers** » dimensionnés en fonction de distances elles-mêmes calculées en fonction des

échelles de validité) et en tiennent notamment compte dans **l'analyse des zonages de tous les projets de PLU** qui sont aujourd'hui examinés. Mais le problème est bien ancré dans les représentations mentales et revient comme une arlésienne à l'occasion de l'examen – où même dès la genèse – de projets de tous types.

Constat général :

- Les différentes **échelles** (1/100000ème SAR – 1/50000ème SMVM) sont plutôt **adaptées** pour un document de ce type ;
- Mais elles sont parfois **mal comprises** en terme de **mise en œuvre** (cf. le **problème** dit de « **l'épaisseur du trait** ») ;
- Difficile transition de l'ère de la cartographie « papier » à l'ère du « **SIG** » (qui permet des zoom sur des données qui ne sont en théorie pas faites pour cela).

Pistes et recommandations :

- Dans le processus d'élaboration du prochain SAR, et en particulier au moment de l'élaboration de la prochaine carte de destination générale des sols, une attention particulière devra être apportée aux questions d'échelles.
- Si jamais les choix qui devaient alors être opérés aboutissaient à des représentations cartographiques dont l'utilisation au format **SIG** pouvait être perturbée par des artefacts similaires à ceux observés dans le SAR 2011 (cf. le **problème** dit de « **l'épaisseur du trait** »), une réelle **démarche de communication** et de sensibilisation devra être menée auprès des acteurs afin de **minimiser les inévitables risques de mauvais usages**.

2) De la difficulté de créer la meilleure typologie possible de destination générale des sols

Comme énoncé dans la section précédente, l'article L-4433-7 du CGCT précise que « La destination générale des différentes parties du territoire fait l'objet d'une carte, dont l'échelle est déterminée par voie réglementaire, carte que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus aux articles L. 4433-7-1 et L. 4433-7-2 ».

Cette carte est reproduite à l'identique sur la page suivante.

En complément des questions d'échelle qui viennent d'être abordées, revenir sur cette cartographie dans le cadre de cette évaluation implique de **revenir sur les choix opérés au sens des types d'espaces et des limites qu'ils représentent** ; et cela renvoie en ce sens à des observations de fond sur la définition même des types d'espaces posés par le schéma (et par-là

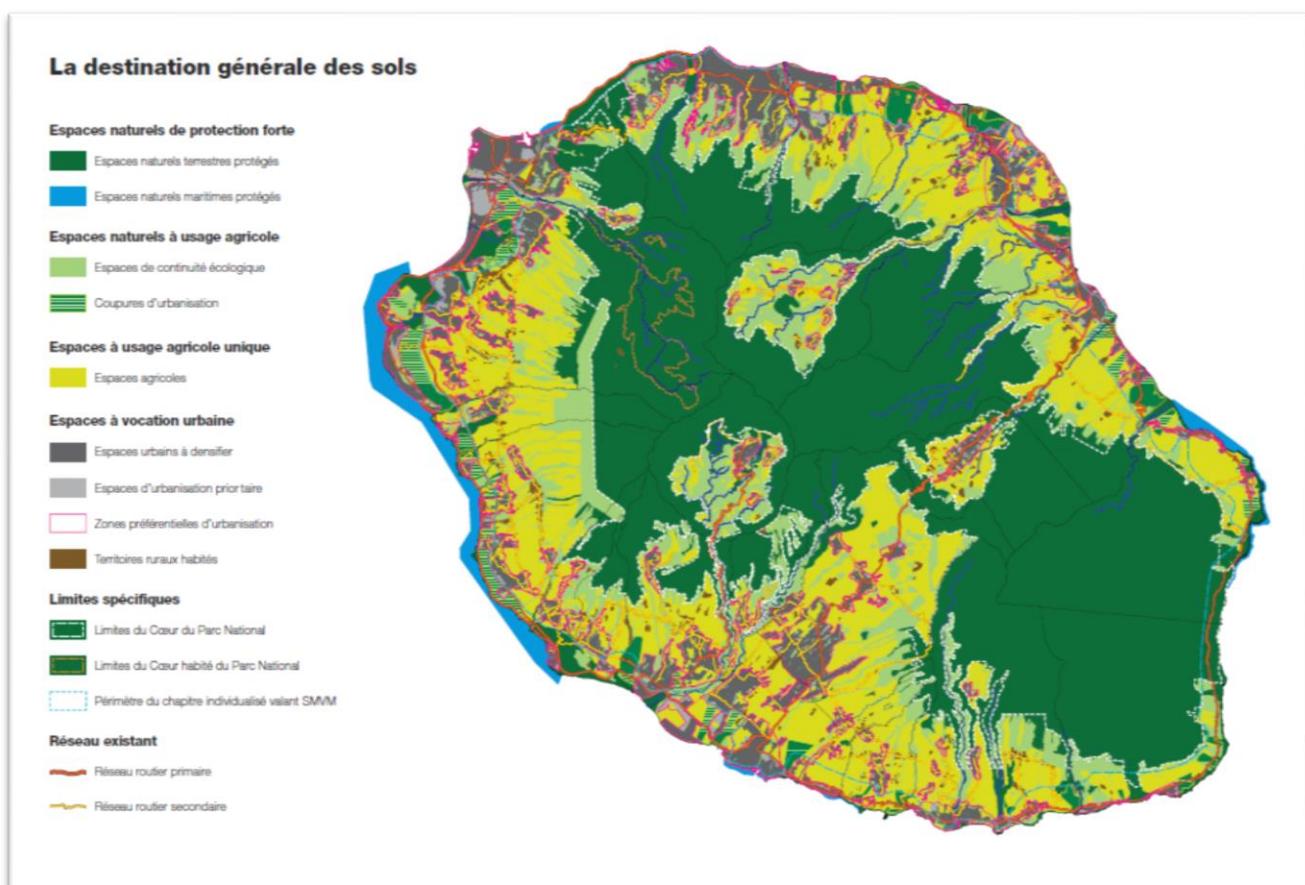
même sur ce qui constitue l'un des fondements du projet de territoire).

Ces éléments peuvent être abordés selon deux dimensions : la définition des types d'espaces en mèmes, et la délimitation des limites associées à chacun d'entre eux. Sans vouloir être exhaustifs, ils seront tous deux traités pour quelques-uns des types d'espaces marquants du schéma.

Le SAR définit dans sa carte de destination générale des sols quatre grands types d'espaces :

- Les espaces naturels de protection forte ;
- Les espaces naturels à usage agricole ;
- Les espaces à usage agricole unique ;
- Les espaces à vocation urbaine.

Les **espaces naturels de protection forte** se décomposent en espaces naturels de protection forte terrestres et en espaces naturels de protection forte marine. Pour la partie marine on y retrouve le périmètre de la Réserve Naturelle Marine de La Réunion ; et pour la partie terrestre, on y retrouve le périmètre du Parc National de La Réunion, et en ce



sens, le constat est celui d'une délimitation de ces espaces (et des possibilités qui y sont offertes ou non) qui est rarement remise en question, ou du moins qui ne l'est pas au titre du SAR.

Les **espaces naturels à usage agricole** se décomposent quant-à-eux en 2 types d'espaces : les espaces de continuité écologique et les coupures d'urbanisation. Le SAR a cherché à travers ces espaces à refléter la porosité entre espaces agricoles et naturels ; porosité qui est par ailleurs corroborée du fait de l'adoption par le SAR d'une vision par fonctions pour ses espaces naturels (ces derniers incluant parfois par nature même des espaces agricoles au sens où ces derniers remplissent certaines des fonctions essentielles qui sont identifiées par le schéma : lutte contre l'érosion, maintien de la biodiversité, ...).

Les **espaces de continuité écologique** ont de leur côté vocation à relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité, en formant notamment des corridors écologiques permettant de relier entre eux les espaces naturels de protection forte. En grande majorité, ils concernent les abords du Cœur du Parc National de La Réunion et les principales ravines qui permettent de faire la jonction entre le littoral et le coeur de l'île. Ils sont donc vus comme des espaces à protéger qui restent ouverts à un usage agricole conditionné. Cependant, avec le recul et avec l'amélioration des connaissances, il apparaît que **ces espaces n'ont pas été construits comme le sont désormais classiquement les continuités écologiques** dans la littérature scientifique : l'espace de continuité écologique n'existe pas en soi, mais **il émerge de la conjugaison entre deux types d'espaces que sont les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques**. Les prochaines évolutions du SAR devront probablement tenir compte de ces éléments (et ce d'autant plus que les prochaines évolutions du SAR devront inclure un chapitre individualisé valant SRCE – Schéma Régional de Cohérence Ecologique).

Les **coupures d'urbanisation** permettent quant-à-elles d'identifier dans le SAR des coupures

d'importance régionale qui sont partie intégrante du projet d'aménagement du territoire. Elles sont vues comme des espaces dans lesquels l'usage agricole doit être prioritaire. Elles ont des vocations qui leur sont associées (notamment pour celles identifiées au SMVM), mais ces vocations « naturelle » ou « agricole » peuvent parfois être questionnantes au vu de la réelle occupation du sol et des usages qui sont faits de ces espaces. La présence de ces coupures d'urbanisation **s'est avérée être un réel facteur limitant l'extension de l'urbanisation**, même si, sur certains secteurs, la question des choix ayant conduit à leur délimitation exacte reste sans réponse.

Les espaces naturels de protection forte et les espaces agricoles constituent ainsi deux types d'espaces du SAR clairement catégorisés. Mais les coupures d'urbanisation et les espaces de continuité écologique constituent pour leur part des types d'espaces dont la **modularité** en terme d'usages attendus est plus grande, avec des vocations naturelles qui englobent un usage agricole conditionné ou prioritaire. Cette vision permettait probablement de refléter au mieux certaines réalités territoriales, et en ce sens cela ne saurait être reproché au SAR, mais, dans une vision dichotomique des choses, cela a probablement complexifié la lecture de l'appartenance ou non de ces espaces à l'un des deux mondes « agricole » ou « naturel » (une telle vision dichotomique se ressentant souvent dans les jeux d'acteurs territoriaux) et ainsi involontairement contribué à **complexifier la mise en œuvre** du projet de territoire.

Les espaces à usage agricole unique sont eux définis avec une grande clarté sur les représentations cartographiques, et leur importance permettait au SAR d'espérer atteindre l'objectif des 50000 ha de SAU qui avait été inscrit dans les Cahiers de l'Agriculture en 2006. Mais la **délimitation de ces espaces pose question** dès qu'ils sont observés avec attention : **de nombreux secteurs appartenant à ces espaces étaient déjà urbanisés au moment de l'approbation du SAR**,



et le sont encore plus aujourd’hui. Les dynamiques observées depuis 2011 laissent à penser que cette **urbanisation** de l’espace agricole se fait de plus en plus sur des secteurs ciblés à l’**intérieur de la ZPU**, ce qui semble **cohérent avec les orientations du schéma**. Mais le fait d’avoir déjà eu des zones urbanisées au sein de cet espace agricole au moment de l’approbation du schéma demeure questionnant, notamment par rapport à la réalité de la prise en compte de dynamiques de mitage. Comme abordé dans la section relative aux échelles de validité du schéma, celui-ci n’avait pas vocation à opérer des choix cartographiques à des échelles parcellaires. Mais si cela peut expliquer la présence de quelques secteurs « mités » isolés au sein de l’espace agricole, le raisonnement ne vaut pas pour des secteurs plus grands, continus avec l’espace urbain de référence, et eux entièrement occupés par une urbanisation étalée.

Ce constat délicat relatif à la définition des espaces agricoles par le SAR et à leur bonne adéquation avec les réalités de terrain renvoie tout de même à la **difficulté** d’ordre plus générale **d’avoir une vision claire de l’espace agricole à La Réunion** en soi. De multiples données existent, et sont toutes basées sur des **méthodologies** ou des **principes différents**. Pour n’en citer qu’une seule, la BOS, la Base d’Occupation du Sol de la DAAF, est ainsi une donnée essentiellement déclarative, qui ne correspond donc par nature pas forcément aux réalités observées.

La méthodologie permettant de définir l’espace agricole sera ainsi un point important à prendre en compte dans l’élaboration du prochain SAR.

Enfin, les **espaces à vocation urbaine** définis par le SAR sont de nature multiple. On y trouve ainsi :

- + Des espaces urbanisés à densifier (EUD) ;
- + Des espaces à urbaniser en priorité (EUP) ;
- + Des zones préférentielles d’urbanisation (ZPU) ;
- + Des territoires ruraux habités (TRH).

Pour définir ces espaces à vocation urbaine, le **SAR a fait le choix de se baser sur une réalité de 2011 qui était celle de la réalité réglementaire**. Ainsi ces espaces sont globalement construits en se basant sur les espaces considérés comme « urbains » ou « à urbaniser » dans les documents d’urbanisme locaux de l’époque. Et le SAR a défini un concept sur lequel nous reviendrons par ailleurs qui est celui d’une ZPU englobant les principales centralités du territoire et délimitant ainsi via son négatif les zones dans lesquelles toute urbanisation théorique est impossible sur le territoire, en dehors des secteurs délimités par les TRH.

Cette vision des choses est à mettre en lien avec les constats relevant de la définition des espaces agricoles du schéma. En effet, le fait de **s’être basé sur des données réglementaires pour définir les espaces urbains du SAR a nécessairement occulté de ceux-ci de nombreux secteurs urbanisés sur le terrain mais qui n’étaient pas réglementairement urbains dans les POS ou PLU de l’époque**. La question du mitage revient alors : il demeurait et demeure de fait toujours très présent sur certains secteurs qui ne peuvent en soi plus être considérés comme mités mais bien comme étant des zones urbaines dispersées ou étalées, et qui ont donc été écartés de la vision urbaine du SAR.

Pendant les années de mise en œuvre du SAR certaines problématiques à avoir émergé découlaient ainsi directement de ce choix de départ. Ainsi, sans entrer dans le jugement sur le caractère bien-fondé ou non de ces positionnements, des communes révisant leur PLU et souhaitant « mettre en U » des secteurs A ou N qui étaient, sur le terrain, déjà urbanisés, ont pu avoir du mal à accepter le fait de devoir, pour ce faire, piocher dans les quotas d’extension urbaine qui leur étaient associés (puisque s’agissait dans leur esprit de démarches relatives à la « régularisation » de zones urbaines existantes et non pas relatives à la création de nouvelles extensions urbaines).



3) Quelle(s) méthodologie(s) suivre pour les espaces et périmètres d'un futur schéma ?

Cette question de la méthodologie de définition des espaces urbains du SAR sera nécessairement un enjeu important lors de l'élaboration de la carte de destination générale des sols du prochain SAR, et à travers elle des éléments du projet de territoire relatifs aux dynamiques urbaines. De façon générale, la **réflexion sur les types d'espaces d'un futur SAR** devra réussir à tenir compte des différents accueils rencontrés pendant les années de mise en œuvre du SAR 2011.

En ce sens, le **MOS (Mode d'Occupation du Sol)** de La Réunion, démarche actuellement en cours par l'IGN sur impulsion de la DEAL, de la Région, et du Département (et qui devrait être terminée d'ici la phase de diagnostic d'une éventuelle mise en révision du SAR actuelle), constituera un point de départ particulièrement intéressant, car il fournira un **réel reflet de l'état du territoire avec une méthodologie intégrant chacun des grands types d'espaces** à prendre en compte. Cet outil précieux permettra peut-être d'aller vers une délimitation entre types d'espaces qui reflète un **positionnement différent du curseur entre la vision de la réalité de terrain et celle des réalités réglementaires locales**.

Enfin, au-delà des grands types d'espaces définis par la carte de destination générale des sols du SAR, et de celle de leur délimitation, il paraît important de mentionner rapidement un **élément parfois questionnant pour les acteurs territoriaux** : celui de la **façon dont furent dessinés** d'autres zonages, vus comme des périmètres plutôt que comme des typologies d'occupation du sol, comme la **ZPU** ou les **EPR** (Espaces Proches du Rivage) du SMVM.

En effet, les délimitations de ces deux types d'espaces ont souffert et souffrent toujours aujourd'hui d'une **absence de méthodologie** permettant d'expliquer aux acteurs quelle fut leur construction.

Cette problématique est d'autant plus importante que ces secteurs constituent par **ailleurs des périmètres à forts enjeux**. La ZPU constituant en effet l'outil privilégié du SAR pour délimiter les zones dans lesquelles les futures extensions de l'urbanisation sont théoriquement possible. Et les EPR constituant un zonage dans lequel se retrouvent facilitées certains types de constructions (en espace d'urbanisation diffuse, pour les aménagements touristiques, etc.) mais dans lequel d'autres types de constructions se retrouvent prohibées (par exemple aucune dérogation n'y étant autorisée pour des constructions agricoles).

Sur certains secteurs les délimitations de ces deux types d'espaces suivent des contours clairs (par exemple en suivant des franges urbaines existantes, en suivant des obstacles physiques du territoire comme des ravines ou des voiries routières, etc.), et ne posent pas de souci au sens fondamental du terme puisque les acteurs peuvent, même de façon implicite, comprendre les mécanismes sous-jacents qui ont dû guider leur tracé.

Mais sur d'autres secteurs les **tracés** se révèlent bien plus **complexes à analyser** (une ZPU passant en tantôt en ligne droite ou tantôt en zig-zag au milieu de champs de canne à sucre ; des EPR délimitant tantôt une bande très fine du littoral et entrant tantôt de plusieurs kilomètres à l'intérieur des terres ; une impression de tracés tantôt faits à main levée et tantôt de façon complètement automatisée ; etc.) et donc à comprendre.

L'**absence de méthodologie** claire est alors **clairement préjudiciable** et pourrait même être vue comme une potentielle source de contentieux au vu des enjeux inhérents à l'inclusion ou non dans ces espaces pour de potentiels porteurs de projets de types divers.

Constat général :

- Plusieurs zonages ont été définis selon des **règles différentes** (espaces urbains basés sur



- une vision réglementaire de via les POS/PLU de l'époque et non sur l'occupation réelle du sol ; espaces naturels basés sur des zonages de protection ; espaces agricoles incluant une part importante de tache urbaine ; ...)* ;
- Les continuités écologiques ont été construites sans suivre le principe des Réseaux + Corridors des trames écologiques ;
 - Les coupures d'urbanisation ont été associées à des vocations pas toujours claires au vu de l'occupation réelle du sol ;
 - Des **zonages stratégiques** (ex: la ZPU du SAR et les EPR du SMVM) ont été définis **sans méthodologie claire et ne répondant apparemment pas à des règles homogènes**
 - Etc.

Pistes et recommandations :

- La définition des différents périmètres à enjeux doit faire l'objet d'une réflexion de fond, avec un **positionnement du curseur entre la vision réglementaire ou la vision occupation du sol réelle** ;
- Le **MOS** sera un outil précieux à mobiliser dans cette tache ;
- Et sur la forme, elle devront, au mieux, être issues de **méthodologies détaillées**, ou, a minima, faire l'objet d'explications **claires et cohérentes** sur leur construction à l'échelle du territoire dans sa globalité.

C. Les prescriptions et préconisations : un recentrage sur les questions foncières, au détriment du projet d'ensemble ?

Le SAR définit un ensemble de **prescriptions** et de préconisations qui constituent l'un des principaux outils permettant sa **mise en œuvre effective**.

Listées et numérotées, les prescriptions constituent en particulier les éléments de référence auxquels les acteurs du territoire doivent se référer lorsqu'ils

s'attachent à mettre en œuvre leurs projets de tous types (cette notion de projet pouvant prendre des formes et des natures bien différentes, puisque qu'il peut par exemple s'agir aussi bien de la révision d'un document de planification d'échelle infra comme un SCOT ou un PLU, de la volonté de création d'une installation de traitement de déchets ou une installation de concassage, ou encore de la volonté de création de réseaux de transports spécifiques). Des biais d'interprétations ont déjà été identifiés à ce sujet, notamment en ce qui concerne la compréhension des mécanismes inhérents au rapport de compatibilité, et cette section ne reviendra donc pas sur ce sujet en particulier ; et ce même s'il est important d'avoir toujours ces éléments à l'esprit.

Cette liste de **prescriptions** définies par le SAR est reprise dans le tableau de la page suivante, car leur **lecture en tant qu'ensemble** (ce qui n'est que trop rarement le cas) permet de **prendre du recul** et de dresser des constats différents par rapport à la lecture de chacune d'entre elles de façon séparée (qui, elle, permet généralement de dresser des constats relatifs à l'atteinte d'éventuels objectifs énoncés et ainsi au respect ou non de la prescription en question, chose qui a été examinée pour chaque prescription dans les différents chapitres thématiques de ce rapport). Le tableau présenté indique également les sections des chapitres thématiques dans lesquels chaque **prescription est analysée**, ce qui permet de dresser une vision plus fine apportant un éventuel regard technique complémentaire à la vision transversale présentée dans ce chapitre.

Cette liste de prescriptions (et de façon sous-jacente les préconisations leur faisant suite) appelle plusieurs commentaires qui tendent à montrer un déséquilibre dans les thématiques auxquelles elles renvoient, et qui **interpellent sur la réelle portée du SAR en termes de capacité de transcription opérationnelle** (directe ou indirecte) de ces sujets ; et qui interpellent donc quant à la réelle influence du projet de territoire sur certaines dynamiques territoriales.



Prescriptions	Section à consulter dans les chapitres thématiques à connotation technique
N°1. Prescriptions relatives aux espaces naturels de protection forte	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 1 & 3
N°2. Prescriptions relatives aux espaces de continuité écologique	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 1 & 3
N°3. Prescriptions relatives aux coupures d'urbanisation	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 1 & 3
N°4. Prescriptions relatives aux espaces agricoles	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 1 & 3
N°5. Prescriptions relatives aux espaces urbains à densifier	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2 & 3
N°6. Prescriptions relatives aux espaces d'urbanisation prioritaire	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2 & 3
N°7. Prescriptions relatives aux zones préférentielles d'urbanisation	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2 & 3
N°8. Prescription relative à la densité des projets de construction dans les territoires ruraux habités	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 3
N°9. Prescriptions relatives à l'armature urbaine	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2
N°10. Prescriptions relatives à la répartition des possibilités d'extension urbaine au sein de l'armature urbaine	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2 & 3
N°11. Prescriptions relatives aux possibilités d'extension dans les territoires ruraux habités	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2 & 3
N°12. Prescriptions relatives à l'utilisation des extensions urbaines des centralités ou des territoires ruraux habités	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2 & 3
N°13. Prescriptions relatives au contenu des projets urbains	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2 & 3 Chapitre : Habitat, Logement & Mobilités – Volet 3
N°14. Prescriptions relatives aux zones d'activités	Chapitre : Equipements, Services, Economie, Tourisme et Filières d'excellence – Volet 2
N°15. Prescriptions relatives aux zones de vigilance touristique	Chapitre : Equipements, Services, Economie, Tourisme et Filières d'excellence - Volet 2
N°16. Prescriptions relatives aux secteurs d'aménagement à vocation touristique	Chapitre : Equipements, Services, Economie, Tourisme et Filières d'excellence - Volet 2
N°17. Prescriptions particulières au développement du tourisme dans certains espaces naturels	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volets 1 & 3 Chapitre : Equipements, Services, Economie, Tourisme et Filières d'excellence - Volet 2
N°18. Prescriptions relatives aux centres hospitaliers	Chapitre : Equipements, Services, Economie, Tourisme et Filières d'excellence - Volet 1
N°19. Prescription relative aux implantations universitaires	Chapitre : Equipements, Services, Economie, Tourisme et Filières d'excellence - Volet 1
N°20. Prescriptions relatives aux aéroports	Chapitre : Equipements, Services, Economie, Tourisme et Filières d'excellence - Volet 2
N°21. Prescriptions relatives aux exploitations de matériaux de carrières	Chapitre : Préservation des ressources, Gestion des risques & Diminution des pollutions – Volet 2
N°22. Prescriptions relatives au traitement des déchets	Chapitre : Préservation des ressources, Gestion des risques & Diminution des pollutions – Volet 3
N°23. Prescriptions relatives aux stations d'épuration	Chapitre : Préservation des ressources, Gestion des risques & Diminution des pollutions – Volet 3
N°24. Prescriptions relatives aux énergies	Chapitre : Préservation des ressources, Gestion des risques & Diminution des pollutions – Volet 2
N°25. Prescriptions relatives aux ouvrages de protection contre les risques naturels	Chapitre : Préservation des ressources, Gestion des risques & Diminution des pollutions – Volet 1
N°26. Prescriptions relatives aux transports en commun	Chapitre : Habitat, Logement & Mobilités – Volet 5
N°27. Prescriptions relatives au réseau routier	Chapitre : Habitat, Logement & Mobilités – Volet 6
N°28. Prescriptions relatives aux lignes électriques	Chapitre : Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace - Volet 2 & 3
N°29. Prescriptions relatives aux réseaux d'eau	Chapitre : Préservation des ressources, Gestion des risques & Diminution des pollutions – Volet 2

Tableau : Les différentes prescriptions définies par le SAR et le renvoi vers la section dédiée de chaque chapitre thématique de ce rapport d'évaluation.

Dans le détail, l'analyse de ces 29 prescriptions permet de les classifier ainsi :

- + **12 prescriptions** (les prescriptions 1 à 12) concernent directement la notion d'**équilibre des espaces, la consommation foncière, et la structuration du territoire à travers son armature urbaine**. Le fait que ces prescriptions représentent à elles seules 40% de l'ensemble des prescriptions permet de mesurer la **dimension fondamentale de ces thématiques** dans le SAR. Cela n'est en rien surprenant du fait des atteintes réglementaires du SAR sur le sujet, mais cela peut le paraître en termes d'équilibre par rapport aux autres thématiques, parfois très vastes, abordées dans le schéma.
- + **1 seule prescription** (la 13) concerne le **contenu des projets urbains**. Très dichotomique, elle fixe des seuils de logements « aidés » (le chapitre thématique dédié revenant par ailleurs sur le fait d'avoir choisi cette appellation plutôt que d'avoir fait référence aux logements sociaux) et renvoie ensuite aux caractéristiques que devront respecter les nouvelles opérations d'aménagement du territoire. Cette seconde partie de la prescription, quasiment construite à la façon d'une préconisation (et qui, dans l'énoncé, aurait presque pu être intégrée telle qu'elle à la préconisation suivante), renvoie tant sur des questions de structuration des quartiers ou des centralités qu'à des questions de mixité fonctionnelle ou à des questions de qualité des paysages ou des espaces publics. Au vu de l'**importance** de ces sujets dans le **projet de territoire** il aurait été **légitime de s'attendre à les voir occuper la scène de façon différente** lors de sa déclinaison en prescriptions.
- + **1 seule prescription** (la 14) fait directement référence à la notion d'**activité économique**. Mais elle cadre en soi des

dynamiques relatives à l'**implantation des zones d'activités** (localisation, possibilités d'extension, etc.) et à leur structuration interne (avec notamment un seuil maximal de 5% de leur surface pouvant être dédié à des équipements et activités commerciales ; seuil qui souffre d'un manque de clarté sur sa détermination et qui est régulièrement mentionné dans les méprises relatives à l'interprétation et l'application de la prescription). L'importance du **développement économique**, pourtant élément phare du projet via l'objectif « renforcer le dynamisme économique dans un territoire solidaire », **ne ressort donc pas de façon prégnante à travers les prescriptions**, ou du moins pas sous un angle autre que celui du cadrage relatif aux évolutions foncières.

+ **3 prescriptions** (les 15, 16 et 17) sont relatives au **tourisme**. La première renvoie aux zones de vigilance touristique et à la question des paysages présentant un intérêt patrimonial (point sur lequel la prescription renvoie d'ailleurs la balle vers les documents d'urbanisme locaux). La seconde renvoie à opérations d'aménagement en secteur touristique. Et la troisième permet d'encadrer fortement le développement de structures touristiques dans les espaces naturels, autorisées de façon limitée dans les espaces naturels de protection forte et à condition de ne pas dévoyer le caractère naturel de la zone dans les espaces de continuité écologique. Ainsi, **si elles ont toutes un intérêt certain, ces prescriptions n'insufflent pour autant pas de dynamique réelle**, car même la seconde d'entre elles se contente de veiller à ce que les opérations d'aménagement dans les secteurs touristiques soient prioritairement destinées à l'amélioration de l'accueil touristique, sans pour autant jouer un rôle moteur dans leur développement.



- + **1 seule prescription** (la 25) est dédiée au volet **risques naturels**, et est pourtant directement relative aux ouvrages de protection contre les risques naturels. Ce constat peut paraître **surprenant** tant cette thématique est présente avec force dans l'un des quatre grands objectifs du schéma « sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques ». L'intitulé de la prescription et celui de l'objectif du SAR se faisant même directement écho. Néanmoins, le fait de ne trouver qu'une seule prescription dédiée à ce volet risques naturels n'est pas si prégnant dès lors que l'on se plonge dans le contenu des 11 premières prescriptions (directement relatives à l'équilibre des espaces et à la consommation de l'espace urbain) et que l'on se rend compte que la **notion de risques y est bien intégrée de façon transversale**. La thématique est donc bien présente dans le schéma et ses outils, même si sa non mise en avant à travers les outils phares que sont les prescriptions peut donner un **sentiment de dilution**.
- + Enfin, 11 prescriptions (de 18 à 24 et de 26 à 29) **renvoient chacune à une thématique particulière** : centres hospitaliers, implantations universitaires, aéroports, stations d'épuration, traitement des déchets, exploitation de matériaux, transports en commun, etc. Ces prescriptions renvoient essentiellement à des questions d'identification de projets, ou d'autorisations ou d'interdictions particulières relativement à des questions d'emprise, de localisation ou d'extension. La **dimension foncière** est ainsi **toujours très prégnante** dans les écrits, mais elle reflète ici certaines dimensions stratégiques sous-jacentes qui illustrent réellement la mise en œuvre du projet de territoire. Ainsi, sur le volet mobilités, la prescription relative au réseau régional de transport guidé utilise la dimension foncière

pour donner corps au projet de RRTG qui constitue l'outil majeur du projet de territoire pour l'amélioration des transports en commun. La **préservation des entreprises** nécessaires à sa réalisation permet ainsi de l'**ancrer dans la réalité** et de déployer un volet stratégique du projet de territoire. Enfin, en parallèle, on observe dans ces prescriptions la présence de **renvois** (de nature différente) **vers des éléments relevant d'autres documents de cadrage** du territoire (PDEDMA sur le volet déchets, SDC sur le volet carrières, etc.) qui peuvent être interprétés comme des amorces de **convergence des stratégies**.

Tous ces commentaires relèvent d'analyses réalisées a posteriori et ne constituent pas des critiques en soi, mais de simples **constats dressés avec le recul**. Ils ramènent au fait que si les objectifs du SAR se sont voulus transversaux et ambitieux en englobant plusieurs thématiques, leur déclinaison finale en **prescriptions** a opéré un **recentrage** sur l'une des finalités intrinsèques du schéma : la **destination générale des sols et l'encadrement des dynamiques qui s'avèrent impactantes sur l'espace territorial** au sens premier du terme, celui des évolutions foncières.

Le développement économique du territoire, son développement touristique, la mise en œuvre de projets urbains à l'échelle des opérations d'aménagement, ... apparaissent au final comme autant de sujets sur lesquels le SAR a souhaité donner un horizon mais sur lequel il n'était probablement pas aussi bien armé (et légitime ?) que sur la dimension de l'occupation du sol dont on mesure ainsi la portée fondamentale dans le document.

Il convient probablement de considérer également les choses avec pragmatisme sur ce point (tant pour ce qui relève du constat réalisé sur la mise en œuvre du SAR de 2011, que pour ce qui pourra relever de futures évolutions du document) : puisque le **SAR** a au final des **incidences fortes sur les questions relatives à l'occupation du sol**,



autant passer via ce biais pour être **moteur sur d'autres thématiques**. Si des dynamiques ne peuvent pas être insufflées par le SAR (en tant que seul outil) de façon directe, celui-ci peut les appuyer et faciliter indirectement la mise en œuvre d'orientations via le prisme du foncier sur lequel il peut exercer des prescriptions efficaces. Ainsi, si le SAR en soi ne peut par exemple pas jouer seul le rôle du moteur du dynamisme économique du territoire, il y contribue via ses prescriptions relatives aux zones d'activités, au développement des zones touristiques, etc.

Cette **vision pragmatique** des choses tendrait alors à montrer un impact réel, bien qu'indirect, sur le panel thématique plus large auquel s'est intéressé le projet de territoire du SAR 2011 à travers ses différents objectifs. Et ce bien que cet impact n'ait pas nécessairement été à la hauteur (du moins en termes de retranscription dans les prescriptions et outils du schéma) des ambitions telles qu'elles étaient énoncées de façon littérale dans les orientations du projet de territoire, puisque dans l'esprit de tout un chacun des intitulés comme « le développement de filières d'excellence » ou comme « renforcer le dynamisme économique » renvoient nécessairement – dans l'absolu, et en terme de mise en œuvre – à des dimensions dépassant nécessairement la dimension foncière sur laquelle le SAR a pu apporter sa pierre à l'édifice.

Ces ensembles de questionnements et de constats dressés sur la portée du SAR en soi renvoient également par nature à celle de son **articulation avec les autres documents de cadrage** du territoire qui sera abordée dans l'une des sections suivantes de ce chapitre.

- Les **prescriptions** constituent le réel « **bras armé** » du **SAR** pour mettre en œuvre son projet de territoire ;
- Si les **objectifs** du **SAR** se sont voulus transversaux et ambitieux en englobant plusieurs thématiques, leur déclinaison finale en **prescriptions** a opéré un **recentrage** sur l'une des finalités intrinsèques du schéma : la **destination générale des sols** et la **dimension occupation du sol** ;
- Si des dynamiques ne peuvent pas être insufflées (tourisme, mobilités, développement de filières, rayonnement international, ...) par le **SAR** (en tant que seul outil) de façon directe, celui-ci peut les **appuyer et faciliter indirectement la mise en œuvre d'orientations via le prisme du foncier** sur lequel il peut exercer des prescriptions efficaces.

Perspectives et recommandations :

- Il semble important de parvenir à trouver le **bon niveau d'équilibre** entre, d'une part, des mécanismes et outils internes (qu'il s'agisse de prescriptions et de préconisations) qui reflètent de la meilleure manière possible toutes les composantes du projet de territoire ; et, d'autre part, le fait d'avoir un **SAR** assumant d'être recentré sur des thématiques phares **retranscriptibles à travers la dimension foncière** sur lequel ses prescriptions peuvent s'appliquer avec efficacité.
- L'exercice étant toutefois délicat, puisqu'il passe par la mise en place d'un projet de territoire dont le niveau devra être adapté à la portée des outils dont il sera doté, mais dont l'ambition ne devra pas être édulcorée.

Constat général :



D. Hiérarchisation des centralités, densités minimales, quotas d'extensions et ZPU : les outils phares du SAR 2011

La présente section sera l'occasion de revenir rapidement sur quelques concepts phares du document déployés sur le volet de la consommation foncière : la notion d'**armature urbaine**, le concept d'une **Zone Préférentielle d'urbanisation** (ZPU), le principe de densités minimales et celui de **quotas d'extensions**, sans pour autant revenir complètement sur l'efficacité de ces concepts phares du document (ces éléments étant traités dans le chapitre thématique dédié).

Ces **outils** sont devenus **emblématiques du SAR** au cours des années et ont contribué à donner à celui-ci une vision très réductrice pour des acteurs n'y voyant qu'un objet dédié à limiter la consommation foncière.

1) La hiérarchisation des centralités, de la catégorisation au sentiment de classement

En premier lieu, le SAR a donc fait le choix de définir ce qu'il a appelé une « armature urbaine hiérarchisée », où les différentes centralités du territoire ont été catégorisées en tant que pôles principaux, pôles secondaires, villes relais et bourgs de proximité. Ce qui s'est souvent traduit, dans un jargon technique, par : pôles de rang 1, de rang 2, de rang 3 et de rang 4.

Un premier biais évident a ainsi été engendré : une impression d'avoir, à travers cette « **hiérarchisation** » de l'armature, rangé les centralités du territoire par ce qui fut **interprété comme étant des degrés d'importance de ces centralités**. Hors, tous conviendront, sans débats nécessaires, qu'aucune centralité n'est fondamentalement supposée être plus importante qu'une autre sur un territoire. Elles y jouent simplement des **rôles** ou des **fonctions**

differentes (qui peuvent, elles, être éventuellement hiérarchisés suivants des critères objectifs ou subjectifs).

Ainsi, mal comprise ou mal interprétée, cette notion de hiérarchisation associée à l'armature urbaine a pu engendrer un sentiment péjoratif pour certaines centralités du territoire.

Il est probable qu'une **réflexion sur la dénomination** des pôles principaux et des pôles secondaires du schéma – pour leur affecter plutôt un qualificatif comme ce fut le cas pour les « villes relais » et les « bourgs de proximité » – aurait permis d'éviter cet écueil, dans la mesure où c'est la dénomination de ces deux types de centralités qui a engendré dans l'esprit des acteurs l'amalgame entre ce qui relevait plutôt d'une catégorisation des centralités plutôt que d'une classification.

Constat général :

- *L'armature urbaine du SAR s'est avéré être un outil utile*
- *Mais la « hiérarchisation » de l'armature a rangé les centralités du territoire par ce qui fut interprété comme étant des degrés d'importance de ces centralités*

Pistes et recommandations :

- *Dans de futures versions du SAR, il est préconisé que la réflexion sur les termes employés pour catégoriser les centralités du territoire (qu'il importe que l'actuel concept d'armature urbaine soit conservé ou non) ne puissent pas engendrer de biais conduisant à percevoir certaines centralités comme étant plus « importantes » que d'autres.*
- *Il est ainsi recommandé que toute typologie de classification sur ce sujet renvoie à des termes explicites (par exemple en lien avec la fonction occupée par les centralités) comme cela fut le cas pour les « villes relais » et les « bourgs de proximité » du SAR 2011 mais qui ne fut pas le cas pour ses « pôles principaux » et ses « pôles secondaires ».*



2) Les densités minimales, l'un des principaux outils internes du SAR ?

Le SAR a également fait le choix de définir des **niveaux de densités minimales** qui ont été associés à chacun des niveaux de centralité de son armature urbaine. Ces densités minimales ont été **au centre de nombreux échanges** entre acteurs territoriaux depuis l'approbation du SAR.

Sur un territoire contraint et partagé comme l'est La Réunion, la densification paraît être l'un des **instruments nécessaires à la préservation de l'espace et au maintien des grands équilibres**. Mais le fait d'imposer des densités minimales a au contraire été **perçu** par certains acteurs **comme un instrument pouvant nuire à la préservation de nos paysages** (urbains ou non) et même de notre identité, en voyant à travers elle une menace planant sur le mode d'habiter et par-là même sur le mode de vie des réunionnais, traditionnellement attachés à la « case à terre ».

Ces interprétations sont en grande partie imputables à la mauvaise appropriation qui fut faite du schéma et de ses concepts, et montre toute la **pertinence de démarches de sensibilisation et formation** plébiscitées par ailleurs. Car loin d'obliger à tendre vers l'image de « grandes tours » classiquement ancrée dans les esprits, **les densités minimales imposées par le SAR ne semblaient pas spécifiquement surdimensionnées**.

Fixés à 50 logements par hectare pour les pôles principaux et secondaires, ces niveaux de densité permettaient ainsi la mise en œuvre de formes urbaines et architecturales tout à fait compatibles avec des projets urbains et des opérations de logements n'allant pas au-delà du R+3 ou du R+4. Ces **densités** semblaient ainsi **relativement adaptées** à des niveaux de centralités jouant des fonctions importantes sur le territoire, et ne les dénaturant pas relativement à ces fonctions.

La non-différenciation de ces niveaux de densités minimales entre pôles principaux et pôles

secondaires a toutefois pu interpeller certains acteurs ; en particulier sur les centralités de rang 2 pour lesquelles « l'effort » de densification semblait en comparaison plus important à mener que sur les centralités de rang 1 aux densités initiales déjà plus élevées. Chez certains pôles secondaires, ces niveaux de densités minimales à atteindre qui ont pu leur paraître élevés au regard de leurs spécificités territoriales étaient cependant à voir comme un pendant du rôle qu'ils étaient supposés jouer en étant affichés comme pôles de rang 2 dans le projet de territoire.

Fixés à **30 logements par hectare** dans les **villes relais** et à **20 logements par hectare** dans les **bourgs de proximité**, ces niveaux de densité ont là aussi été perçus comme trop importants par plusieurs acteurs (notamment des communes lors de révisions de projets de PLU). Ils ont pu être perçus comme remettant en cause le **cachet typique et/ou rural** de certaines centralités, alors qu'ils étaient **théoriquement tout à fait compatibles** avec celui-ci (construire une maison individuelle sur une parcelle de 500m² correspondant par exemple exactement à une densité de 20 logements par hectare). Les densités ainsi imposées semblaient ainsi **adaptés aux réalités et aux fonctions de ces centralités**, même si d'autres éléments exogènes au SAR ont parfois pu rendre cette rende problématique plus complexe (évolution des zonages des PPR, nécessité d'atteindre les seuils fixés par la loi SRU, etc.).

En dehors des densités minimales en elles-mêmes, il est de façon générale regrettable qu'un concept particulier n'ait pas été utilisé de façon plus efficiente par les acteurs locaux : la **modulation des densités**. Le niveau de densité minimale imposé par le SAR s'appliquant à l'échelle des centralités, les communes avaient en effet tout loisir d'appliquer des **densités différenciées** au sein de chacune d'entre-elles si tant est que le niveau de densité moyenne observé restait compatible avec la densité minimale attendue.



Par ailleurs, et bien que ceux-ci se situent en dehors de l'armature urbaine au sens strict, le SAR imposait également un niveau de densité minimale à ses **Territoires Ruraux habités** (TRH). Fixé à **10 logements par hectare**, ce niveau de densité minimale apparaît avec le recul comme étant une réelle **source de questionnements**. Dans l'esprit ces TRH définissaient par nature des secteurs à développement limité et sur lesquels le SAR ne souhaitait pas observer de phénomènes d'urbanisation importants. Ceci paraît donc incompatible avec le fait d'y avoir imposé une densité minimale. Et il n'aurait pas été illogique – et cela aurait probablement été **plus proche de l'esprit du SAR** – d'y imposer au contraire un **niveau de densité maximal** (à la manière de ce qui fut d'ailleurs décliné à son échelle dans le SCOT du TCO).

Enfin, il est important de mentionner qu'au-delà des constats précédents relatifs au concept de densités minimales et des niveaux ainsi définis, de nombreux échanges ont émergé autour de ces sujets sur sa dimension purement technique. **Comment appliquer ces densités minimales ? Sur quelles assiettes foncières doit-on les calculer ?** Comment prendre en compte de potentiels **équivalents logements** relativement aux services et équipements ? Ces débats, loin d'être stériles, ont permis d'aboutir à certaines visions partagées ou de faire émerger de nouvelles méthodologies de référence ; mais ils ont aussi contribué à la complexification de la mise en œuvre du concept de densités minimales, ou du moins ils ont servi de révélateur à la complexité de mettre en œuvre un tel concept si celui-ci n'a pas été suffisamment explicité et cadre lors de phases amont.

Constat général :

- *La densification souhaitée par le SAR 2011 est un instrument nécessaire à la préservation de l'espace et au maintien des grands équilibres.*
- *Les densités minimales imposées par le SAR n'étaient pas d'un niveau particulièrement élevé* (et semblant adapté à chacun des niveaux de centralité, en dehors de l'éventuel cas des pôles secondaires)
- *Mais le fait d'imposer des densités minimales a parfois été perçu par certains acteurs comme un instrument pouvant nuire à la préservation de nos paysages urbains et même de notre identité, en voyant à travers elle une menace planant sur le mode d'habiter et par-là même sur le mode de vie des réunionnais, traditionnellement attachés à la « case à terre »*
- *La question de la densité s'est accompagnée de difficultés de mise en œuvre* (quelle échelle de calcul ? Prendre en compte ou non les équivalents logements ? ...) qui sont apparues au fil des années
- *Le cas spécifique des TRH est particulier car les densités minimales qui y ont été imposées auraient probablement dû être des densités maximales.*

Pistes et recommandations :

- *Les niveaux de densité définis dans le SAR 2011 pourront être une précieuse source d'inspiration pour espérer aboutir à des outils et concepts qui soient expurgés des défauts qui leur étaient inhérents (difficulté d'application, méthodologie de calcul, etc.).*
- *Une réflexion de fond semble nécessaire afin d'identifier des outils et leviers à proposer dans le prochain SAR qui soient plus opérationnels* pour permettre d'atteindre les objectifs de densité énoncés et faciliter ainsi la mise en œuvre effective du document qui préserve les grands équilibres territoriaux tout en respectant les spécificités de chacune des centralités du territoire.



3) Les quotas d'extension et la ZPU : des (bons ?) outils pour limiter et structurer l'évolution de l'espace urbain

Le SAR a défini pour ses centralités des **quotas d'extensions urbaines**. A la différence des niveaux de densités minimales qui sont associés aux centralités de façon identique en fonction de leur rang dans l'armature urbaine, ces quotas d'extension ont été **associés à chaque centralité de façon spécifique** en fonction du **nombre théorique de logements à produire** dans chacun des bassins de vie du territoire.

Ce rappel sur la façon dont furent définis ces quotas d'extensions renvoie directement à la section de ce chapitre relative aux questions de temporalité : entre autres sujets, il y était rappelé le fait que le SAR se basait en 2011 sur une **projection** de l'évolution de la population tablant sur l'atteinte du **million d'habitants en 2030**. Cette projection a depuis été **revue à la baisse** (le million d'habitant devant probablement être atteint aux alentours de 2037), mais c'est bien elle qui a servi au moment de l'élaboration du SAR pour estimer le besoin en logements du territoire. Ainsi, le premier élément de constat sur les quotas d'extensions tel que le SAR les a définis est qu'ils étaient, du fait de leur nature même, **probablement légèrement surdimensionnés** par rapport à ce qui fut la réalité de l'évolution démographique du territoire au cours des dernières années.

Au-delà de leur dimensionnement, ces quotas d'extensions maximaux ont fait **débat** dès les premières années de mise en œuvre du SAR. Ils en ont effet régulièrement été **interprétés** – au gré des pressions foncières, de façon volontaire ou involontaire – **sans nécessairement prendre en compte la dimension importante du qualificatif « maximaux »** qui leur était associé. Ils ont donc pu être **interprétés** comme étant au final de simples **droits d'extensions** (non conditionnés) affectés à chaque centralité, alors qu'ils devaient directement dépendre des projections relatives au besoin en logement de chaque territoire, des densités

minimales, et des capacités de densification du tissu urbain existant.

Sur le fond, et sur le strict plan de la logique mathématique, on peut s'interroger sur la nécessité d'avoir défini de tels quotas dans le SAR à partir du moment où celui-ci avait fait le choix de définir des densités minimales. En effet, en combinant ces densités minimales aux besoins en logement de chaque centralité (et si tant est qu'une bonne vision existe sur les capacités de densification du tissu urbain de chacune d'entre-elles), il est tout à fait possible, lorsqu'une commune met son PLU en révision, de calculer directement les surfaces d'extension théoriquement nécessaires à absorber les nouveaux logements à venir. Au-delà de la logique mathématique c'est également la logique réglementaire qui n'impose pas nécessairement le recours à de tels quotas du fait du principe de compatibilité : toute commune souhaitant aller au-delà des limites imposées ayant en effet tout loisir de le faire **si tant est qu'elle apporte un argumentaire pertinent et justifié** s'inscrivant dans les objectifs et orientations du schéma.

Néanmoins, au vu des difficultés d'application de ces constats relevant de dimensions théoriques, le choix effectué par le SAR peut légitimement se comprendre. Rien que sur la dimension de la connaissance territoriale **peu de visibilité** (et par là même peu de données hétérogènes reposant sur des méthodologies claires et reproductibles) existait par exemple au moment de son approbation sur les **capacités de densification du tissu urbain existant** à l'échelle de chaque centralité de l'armature. Sur ce point, **l'état des connaissances s'est nettement amélioré** ces dernières années, en particulier depuis 2017 et la production (accompagnée d'une mise à disposition en open-data) par l'AGORAH d'une **base de données relative aux potentiels fonciers** et dans laquelle sont identifiées (via l'utilisation de données SIG) les potentielles « **dents creuses** » du territoire. Depuis la diffusion de cette donnée, les estimations relatives aux capacités de densification de chacune des centralités du territoire permettent ainsi



localement, une meilleure application des principes conduisant les acteurs locaux à avoir recours aux quotas d'extension maximaux dont ils disposent.

On notera toutefois que **les biais d'interprétations**, volontaires ou involontaires, qui ont été mentionnés au sujet de ces quotas d'extension, auraient probablement pu être **minimisés** si le SAR lui-même n'y avait contribué à travers ses écrits. En effet, il est très intéressant de constater que le **terme de quota n'intervient pas dans le texte des prescriptions** sur le sujet. C'est en effet **uniquement le terme « possibilité d'extension »** qui est utilisé dans tout le volume 2A du SAR, et en particulier dans le texte de la prescription numéro 10 relative à la répartition des possibilités d'extension urbaine au sein de l'armature urbaine. La notion de « quota » n'apparaissant, au sein de ce volume, que dans un tableau de synthèse à l'échelle de bassins de vie (cf. la figure ci-après).

Tableau 1 : Le tableau de synthèse des « possibilités maximales d'extension urbaine » à l'échelle des bassins de vie constituant la première apparition du terme « quota » dans le SAR

Bassin de Vie	Existant en ha	Quota en ha
Est	680	22
Nord	320	11
Ouest	924	31
Sud	1091	36
Total	3015	100

Ce terme de « quota » est ensuite revenu à plusieurs reprises dans le document, notamment dans le volume 2B dans la section relative aux incidences du SAR sur l'environnement. Ce **glissement sémantique progressif** (des « possibilités maximales d'extension » initiales vers des « quotas ») au sein même du SAR a donc pu **contribuer aux sources de méprises** relatives à l'utilisation de ces possibilités d'extensions telles que cela figure dans le texte de la prescription 10.

Le discours sur ces concepts et l'efficience de leur mise en œuvre permet par ailleurs de renvoyer à la section relative aux différents « **temps de latence** »

impactant la temporalité du SAR. En effet, les prescriptions relatives à l'utilisation de ces possibilités d'extensions (et en particulier la prescription 12) les limitaient à 40% entre 2010 et 2030, et conditionnaient les 60% restants à ce que l'aménagement de l'ensemble des extensions précédemment effectuées soit, sinon achevé, du moins en cours de réalisation. Deux constats découlent de ces éléments :

- + Premièrement, le « **phasage** » défini par le SAR à travers la temporalité « **2010-2020** » durant laquelle 40% des possibilités d'extensions pouvaient être ouverte s'est **retrouvé complexe à retrancrire dans les documents d'urbanisme** d'échelle infra dès lors que ceux-ci n'avaient **pas procédé à une mise en révision rapide**. Pour les PLU récemment approuvés, cet horizon 2020 à même progressivement et naturellement disparu, laissant place à des phasages différents (par exemple 2025) en amont de l'horizon global 2030 (mais entraînant naturellement des débats techniques sur les méthodologies d'adaptation des estimations de ratios à appliquer pour ajuster les possibilités d'extension à ces échéances).
- + Deuxièmement, la condition énoncée quant à l'utilisation des 60% d'extensions théoriquement restants a probablement fait l'objet d'un manque de clarté dans le texte des prescriptions. La tournure stipulant que l'aménagement des extensions précédentes devait être « **sinon achevé, du moins en cours de réalisation** » semblant en effet clairement sujette à interprétation. Une formulation évoquant un conditionnement plus strict (ou même simplement plus facile à interpréter en terme d'applicabilité directe), faisant par exemple référence à **l'atteinte ou non d'objectifs de densité** sur les secteurs déjà réalisés, aurait probablement été **moins sujette à caution**.

Enfin, ce discours d'ensemble sur les possibilités d'extensions maximales associées aux différentes centralités de l'armature urbaine permet d'évoquer le **principe de redéploiements**. Dans le cadre de la limitation de la consommation foncière, le SAR incite en effet les collectivités à analyser les capacités de redéploiement des zonages U et AU non consommées en zonages N et A. Le fait qu'un secteur ait eu une vocation urbaine dans le document d'urbanisme en vigueur ne signifiant pas automatiquement que celui-ci doive toujours être destiné à de l'urbain dans les prochaines révisions du PLU. Dans le cas de réaffectation d'espaces urbains, le SAR préconise que la zone délaissée, puisse accueillir l'activité agricole touchée, dans les mêmes conditions de production (si tant est que cette nouvelle zone n'ai pas été artificialisée).

Pour nos communes, un tel principe pouvait être particulièrement pertinent à mobiliser dans le cadre de la définition des zonages d'un projet de PLU sans avoir nécessairement à aller « piocher » (ou du moins de façon mesurée) dans les quotas d'extensions inscrits au SAR. Utilisé par certaines communes de façon efficace, ce principe ne le fut pas pour autant de façon hétérogène sur le territoire, et renvoie de fait aux questions liées à l'**appropriation du SAR** et aux besoins en termes de formation et d'accompagnement sur les sujets liés à sa mise en œuvre.

Aux côtés des « possibilités maximales d'extension » en elles-mêmes, le SAR avait défini un concept innovant et sur lequel ce rapport est déjà revenu plusieurs fois : celui d'une ZPU, Zone Préférentielle d'Urbanisation.

Plusieurs constats ont déjà été dressés relativement à cette **ZPU** et à sa complexité de mise en œuvre effective. Ils relèvent aussi bien de la façon dont a été établi son **tracé** (au sens de ses contours exacts) – qu'aucune **méthodologie n'explicite de façon claire et hétérogène** sur l'ensemble du territoire – que de l'échelle à laquelle ce tracé doit s'interpréter (en particulier à des

échelles locales, renvoyant au problème dit de « l'épaisseur du trait »).

Mais le **concept** en lui-même était tout à fait **attrayant et novateur**. En délimitant, autour de chaque centralité de son armature urbaine, une enveloppe spécifiquement surdimensionnée de façon raisonnable (3 fois la surface des possibilités maximales d'extensions de chaque centralité ; 2 fois dans le périmètre SMVM), le **SAR permettait de cadrer** (à son échelle) **l'évolution de l'urbanisation en fonction d'une stratégie régionale** tout en laissant suffisamment de marge de manœuvre aux communes pour déterminer les emplacements exacts qu'elles souhaiteraient ouvrir à l'urbanisation et ainsi mettre en œuvre leurs projets à leurs échelles locales.

Au final, malgré les soucis de compréhension et d'appropriation, le constat autour de cette ZPU est surtout celui d'un concept qui semble avoir fonctionné et permis de limiter et de cadrer les évolutions de l'espace urbain.

Constat général :

- **Quotas** : des déviations et **incompréhensions** ont été observées autour du concept de « **quotas** », y compris dans le SAR lui-même (le concept de « **possibilités maximales d'extensions** », a rapidement glissé, dans son interprétation, vers la notion de « **quota** » dans lequel il est possible de piocher à convenance), problèmes de **dimensionnement** par rapport aux tendances démographiques et **projections de logement** de chaque centralité ; etc.
- **ZPU** : outil attrayant et **novateur** qui a permis de **cadrer les évolutions de l'urbain** malgré ses soucis de définition et d'applicabilité ; mais **vu comme une limite** par les acteurs locaux malgré le dimensionnement des enveloppes (x3 ou x2 selon les zonages).

Pistes et recommandations :

- **L'identification du foncier disponible et des potentiels de densifications** de chacune des



centralités du territoire semble un préalable indispensable à une mise en œuvre efficace du SAR sur tout sujet relatif aux extensions urbaines.

- Sur ce sujet il sera par ailleurs fondamental de suivre les évolutions opérées au niveau national, en particulier pour ce qui relève de l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » porté par le gouvernement. En ce sens le rapport « **Objectif zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ?** » publié par France Stratégie en juillet 2019 évoque un premier ensemble de pistes qui pourront servir de sources d'inspiration.
- La publication « **Zéro artificialisation nette, une équation complexe pour les politiques publiques** » (parution en juillet 2020) du réseau des agences d'urbanisme auquel appartient l'AGORAH est également un document contenant de précieuses idées et orientations sur le sujet.

Mer, le SMVM. Outil interne de par son statut de chapitre individualisé, mais dont sa nature de chapitre individualisé tend parfois à l'externaliser à travers les volumes 3 et 4 du document global.



Figure 3 : Le SMVM, chapitre individualisé faisant l'objet des chapitres 3 et 4 du SAR 2011

Comme évoqué dans les propos relatifs à la structuration du SAR, l'un des premiers constats concernant l'articulation entre SAR et SMVM est donc un pur constat de forme. Celui-ci se révèle être questionnant en termes de volume d'ensemble : sans compter ses annexes cartographiques, les deux volumes du SMVM sont déjà aussi imposants que les 2 volumes dédiés au SAR, et ils le dépassent largement en comptant les annexes cartographiques. Différentes justifications sont possibles (notamment le fait d'avoir un volume 4 dédié à l'évaluation environnementale du SMVM) pour expliquer ce constat, mais il n'en reste pas moins questionnant de voir des éléments dédiés à un « chapitre individualisé » être plus conséquents que l'ensemble auxquels ils appartiennent.

Par ailleurs, la structuration du document dans ses différents volumes faisait preuve d'une **non-symétrie** qui a pu perturber les premières lectures de celui-ci. En effet, pour la partie SAR a proprement parler, diagnostic et projet se retrouvent séparés entre le volume 1 et le volume 2. En soi ce choix ne pose pas de souci et apporte même une certaine forme de clarté et d'aération. En revanche, elle pose souci dans la mesure où pour le volet SMVM c'est un choix différent qui a été opéré, avec les éléments de diagnostic et ceux relevant du projet qui ont respectivement été répartis entre les

E. Focus sur l'articulation entre le SAR et les autres plans et schémas d'échelle régionale

Revenir sur les différents outils associés au SAR comme cela est fait depuis le début de cette section impose, au-delà des outils dits « internes » au SAR (ses prescriptions, ses préconisations, les concepts qu'il met en œuvre, etc.), de revenir également sur ceux qu'ils convient de qualifier comme étant des **outils « externes »** au SAR : les autres de documents de cadrage, et en particulier ceux de niveau régional, avec lesquels il s'articule ou avec lesquels il est supposé s'articuler.

1) Le SMVM, un outil « inclus » dans le SAR sans pour autant y paraître « intégré » ?

Le premier document avec lequel l'articulation du SAR peut et doit s'examiner est son propre chapitre individualisé, le **Schéma de Mise en Valeur de la**

parties A et B du volume 3. Ce choix de structuration peut lui aussi se comprendre s'il est analysé sous ce simple prisme, en comprenant notamment **la volonté de conserver un équilibre 2-2** dans la répartition des volumes entre SAR et SMVM (puisque celui-ci devait être accompagné de son évaluation environnementale qui a donc fait l'objet du volume 4), mais cela s'est fait au détriment d'une symétrie d'ensemble qui aurait pu solidifier la structuration du document ou du moins en faciliter les premières lectures.

Comme cela fut également mentionné dans les sections relatives aux questions d'échelles, **l'emboîtement logique entre SAR et SMVM fut tout à fait respecté**, avec une échelle de validité du SAR au 1/100000^{ème} et une échelle de validité du SMVM au 1/50000^{ème} apportant le degré de précision attendu sur l'espace littoral de façon générale. En ce sens les deux documents fonctionnent bien selon la logique d'inclusion attendue.

SAR et SMVM semblent également respecter cette logique d'inclusion pour ce qui est des objectifs annoncés et des enjeux environnementaux. Cette logique d'inclusion opère cependant de façon différente pour ces deux types d'objets :

- + Les enjeux environnementaux du SMVM sont en effet décrits en déclinant de façon relativement symétrique certains enjeux environnementaux du SAR et en apportant des compléments ou des focus spécifiques sur la dimension littorale. On retrouve ainsi dans le SMVM la présence d'enjeux environnementaux comme « Mettre en valeur les ressources naturelles du littoral par une gestion économique et respectueuse de l'environnement » (l'enjeu environnemental du SAR étant « L'équilibre des ressources à préserver ») ou comme « Gérer les risques naturels dans l'espace littoral » (l'enjeu environnemental du SAR étant « L'exposition de la population aux

risques naturels à limiter en anticipation des changements climatiques »).

+ De leur côté, les **objectifs du SMVM** sont **énoncés de façon très pragmatique** qui dénote avec la façon dont sont énoncés les **objectifs du SAR**. « Protéger les écosystèmes littoraux », « Organiser les activités littorales » et « Contenir le développement urbain » résonnent en effet comme des **énoncés très épurés** comparativement à la façon dont sont intitulés les 4 objectifs globaux du schéma (comme « Renforcer la cohésion de la société réunionnaise dans un contexte de plus en plus urbain »). Ils s'y insèrent pourtant collectivement, mais en demandant une gymnastique intellectuelle particulière. Qui plus est, les formulations choisies pour ces objectifs du SMVM (et d'une certaine façon leur détermination) pouvait prêter **confusion avec des intitulés d'enjeux environnementaux** eux-mêmes, ne facilitant pas la différenciation et la compréhension entre ces deux niveaux d'entités.

Ainsi, si la **logique d'inclusion entre SAR et SMVM** semble avoir été **respectée** sur la dimension des objectifs et enjeux qui furent les leurs, une **plus grande clarté** et des constructions logiques et sémantiques plus proches auraient probablement **amélioré la compréhension des acteurs** et contribué à améliorer le sentiment d'intégration du SMVM dans le SAR de façon générale.

Au-delà de ces constats, SAR et SMVM, dans l'application qui en est faite sur le territoire, donnent parfois l'impression d'agir comme **deux documents connexes**. Structurations différentes, enjeux et objectifs formulés de façon différente et imbriqués de façon peu pragmatique... s'ils poursuivent des finalités communes, leur construction intrinsèque semble avoir été différente, et donne le **sentiment d'un chapitre individualisé bien « inclus » dans le SAR sans y être réellement « intégré »**.



Ce constat ne remet en rien en cause l'utilité du SMVM en soi : en tant que chapitre individualisé il s'est avéré être un **document efficace** (notamment à travers la déclinaison progressive, dans les PLU mis en compatibilité avec le SAR, des types d'espaces que sont les ERL et le EPR) bien qu'imparfait, en particulier sur sa **flexibilité limitée** (qui s'illustre par exemple à travers les difficultés rencontrées pour la réalisation de certains projets pourtant pertinents pour le territoire mais qui n'avaient pas été identifiés en amont et qui n'avaient donc pas été inscrits en 2011 dans la liste des projets autorisés). Mais ces constats mettent l'accent sur une **articulation SAR-SMVM non optimale**.

Constat général :

- *La logique de chapitre individualisé a bien été respectée ;*
- *Mais un déséquilibre important est constaté ne serait-ce qu'en terme de volume (seul cas aussi flagrant parmi les SAR existants) ;*
- *A l'usage le SMVM du SAR 2011 y paraît « inclus » sans y être réellement « intégré ».*

Pistes et recommandations :

- *C'est d'un « tout » dont il s'agit : en terme de ressenti ou d'interprétation, le SMVM ne devrait pas plus être vu comme une annexe du SAR qu'il ne devrait se substituer à lui sur certains sujets qu'il ne doit faire que préciser de façon cohérente.*
- *Dans de potentielles démarches de sensibilisation et de formation, une attention particulière devra être apportée afin d'éviter tout amalgame dans l'esprit des acteurs entre les éléments relevant réellement du SMVM – et donc du SAR – et des éléments relevant d'autres dispositifs réglementaires qui s'imposent à eux (en particulier les éléments relevant de la Loi Littoral).*
- *Le SAR ne peut inclure (d'après l'article L. 4433-7-2 du CGCT) des secteurs couverts par le chapitre individualisé valant SMVM d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), mais le*

SMVM du SCOT devrait pour cela être antérieur au SMVM du SAR, ce qui n'est pas le cas à La Réunion.

Enfin, précisions que si le SAR 2011 intégrait un seul chapitre individualisé, ils devraient être au nombre de **trois** dans les prochaines évolutions du document. Le CGCT impose en effet, dans son article L. 4433-7-4, que les parties du schéma d'aménagement régional prévues par les articles L. 4433-7-1 à L. 4433-7-3 fassent l'objet de chapitres individualisés. On y trouve ainsi :

- + **Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) ;**
- + **Le Schéma Régional de Continuité Ecologique (SRCE) ;**
- + **Le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE) / la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (à vérifier la dénomination exacte entre les deux)**

Si le **territoire réunionnais est déjà doté d'un SRCAE/d'une PPE** (qui ne sont pas intégrées au SAR 2011 en tant que chapitre individualisé, le SRCAE ayant été approuvé par le Préfet de La Réunion le 18 décembre 2013, soit 2 ans après l'approbation du SAR), il est en revanche **dépourvu de SRCE**. Pour mettre en œuvre ses orientations en matière de protection et de restauration de la biodiversité, le prochain SAR devra donc comporter notamment les développements suivants :

- + Il présente les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue du territoire et identifie les éléments qui la composent ;
- + Il définit les orientations et règles destinées à préserver et à remettre en bon état ces continuités et indique les principales mesures qui pourraient être prises à cet effet par d'autres collectivités, organismes ou personnes ;
- + Il comporte une carte des éléments de la trame verte et bleue régionale et une carte des objectifs de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Au vu des attentes et de l'importance des enjeux relatifs à ce sujet sur le territoire réunionnais, il sera donc primordial de réussir à élaborer et intégrer ce SRCE de façon cohérente dans le prochain SAR.

Constat général :

- *Dans ses prochaines évolutions, le SAR devra intégrer les 3 chapitres individualisés qui sont à présent attendus en son sein par le CGCT : le SMVM, le SRCE et le SRCAE/PPE.*

Pistes et recommandations :

- *En cohérence avec les recommandations émises au sujet de l'articulation entre le SAR et le SMVM, il est attendu que ces chapitres individualisés soient construits de sorte à être pleinement « intégrés » au SAR, tant sur le fond que sur la forme, et n'y donnent pas uniquement un sentiment d'inclusion.*
- *Pour y parvenir, le processus d'élaboration du prochain SAR devra faire l'objet d'une réflexion amont approfondie. Au-delà du projet de territoire en lui-même, la transversalité qui lui est inhérente et la multiplicité des thématiques qui se retrouveront dans les chapitres individualisés engendreront probablement le recours à un panel de prestataires spécifiques (ou à un groupement de prestataires) pour réaliser une mission d'envergure qu'il s'agira donc d'anticiper en terme de structuration ; et à laquelle une attention particulière devra être apportée en terme de suivi et de coordination.*

2) Les outils externes au SAR : son articulation avec les autres documents de cadrage territoriaux

De par sa transversalité, le projet de territoire défini par le SAR renvoie à une multiplicité de thématiques qui font, pour plusieurs d'entre-elles, l'objet d'autres documents de cadrage (qu'il s'agisse selon les cas de plans, schémas, programmes, etc.) de niveau régional.

De façon générale, deux types de documents peuvent être distingués :

- + **Les documents existants au moment de l'approbation du SAR en 2011** (comme le SDC, le PDEDMA, le SDAGE, le PGRI, le SDATR, ...) et qui ont continué leurs cycles de vies respectifs en parallèle de la mise en œuvre du schéma ;
- + **Les documents qui n'existaient pas au moment de l'approbation du SAR** (comme le SRCAE, le SRIT, la PRI, le SRDEII, ...) et qui sont ensuite progressivement apparus sur le territoire.

Le but de cette section n'est pas de revenir spécifiquement sur chacun de ces documents ou sur l'efficacité du SAR à travers les outils qui seraient dédiés aux thématiques concernées (ces points sont évoqués dans les chapitres thématiques dédiés). Mais bien d'observer, avec la prise de recul nécessaire, comment le SAR s'est articulé avec eux de façon générale.

Concernant les documents qui existaient au moment de l'approbation du SAR, le premier constat qui peut être dressé est celui d'une grande hétérogénéité dans la manière dont le schéma s'est articulé avec eux.

Par exemple, sur le sujet de la ressource en matériaux, le SAR s'est appuyé sur le Schéma Départemental des Carrières qui avait été approuvé en 2010. Mais il ne s'est pas contenté de faire un simple renvoi vers ce document, puisqu'il s'en est servi pour reprendre en son sein une



cartographie spécifique à cette thématique, et définissant ainsi les **espaces carrières du SAR**. De par la reprise des éléments du SDC, le SAR lui a ainsi conféré une **opposabilité pour les SCOT et les PLU**, et peut donc être vu comme ayant constitué un outil efficace pour garantir la préservation des ressources identifiées. Mais en ayant défini sa propre cartographie des espaces carrières (et qu'importe que celle-ci concorde avec celle du SDC de 2010), il s'est également **ôté toute adaptabilité face aux futures évolutions potentielles du SDC** et à la prise en compte des espaces carrières qui y seraient définis. Le SAR s'est ainsi privé d'une souplesse qui lui aurait été nécessaire tant pour s'adapter aux évolutions territoriales en elles-mêmes (et qui ont d'ailleurs sur ce sujet contribué à engendrer la procédure de modification du schéma évoquée par ailleurs) que pour assurer sa concordance dans le temps avec les cycles de vie du SDC qui n'était pas construit sur la même temporalité. Ceci étant dit, il est néanmoins important de se rappeler la **finalité exacte du SAR** relativement à cette thématique : celle de simplement **chercher à préserver des espaces carrières** en vue de leur potentielle future exploitation, ce qui constitue un point sur lequel l'**objectif** du schéma est globalement **atteint**.

Sur d'autres dimensions thématiques, le constat est pourtant bien différent. Sur le volet des pollutions, et en particulier celui de la prévention et de la gestion des déchets, le SAR a par exemple choisi un positionnement de **renvoi** quasiment intégral vers les documents de référence existants. Les prescriptions font évidemment preuve de tous les éléments de conditionnement nécessaires sur la dimension foncière, mais l'autorisation accordée par le SAR à des unités d'élimination de déchets ultimes dépendait de leur inscription au **PDEDMA** (le Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés) sans que cette liste d'installations autorisée n'ait été répliquée au sein des prescriptions du document. Le SAR a donc sur ce point fait preuve d'une certaine **flexibilité** dans son articulation avec le document de référence thématique ; ce qui lui permet de ne pas avoir à

subir de modifications particulière, même en cas d'évolutions majeures du document en question (le PDEDMA ayant par exemple, suite à la loi Notre, fusionné avec les autres plans spécifiques à la thématique des déchets pour aboutir au concept de PRPGD – Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets, actuellement en cours d'élaboration par la Région).

Les deux exemples précédents illustrent ainsi des **situations diamétralement opposées** en termes d'articulation entre le SAR et des documents cadre existants. D'autres exemples sont plus contrastés ou se situent sur des positionnements mixtes, et contribuent à refléter le positionnement très hétérogène du SAR sur ce point.

Ainsi, sur le sujet des risques naturels, le SAR opère par exemple dans ses prescriptions un renvoi vers le **PGRI** (Plan de Gestion du Risque Inondation) qui permet de rester flexible par rapport aux éventuelles évolutions de celui-ci dans le temps. En effet, il conditionne l'implantation des ouvrages de protection contre les inondations aux conclusions des études qui auraient été prescrites dans le cadre du PGRI, **sans les lister ni les reprendre en son sein**. Mais, il renvoie également, à travers son chapitre individualisé SMVM, à une liste précise de sites (localisés avec des pictogrammes associés) dans lesquels pouvaient être réalisés les équipements destinés à prévenir les risques ayant un lien étroit avec la mer ; et restreignant de fait les possibilités de s'adapter facilement tant aux évolutions liées aux risques dans l'espace littoral qu'à celles du PGRI lui-même.

Dernier exemple, sur des thématiques comme celle de la ressource en eau, on constate que le SAR est cohérent avec les dispositions du **SDAGE** (Schéma Départemental d'Aménagement et de Gestion des Eaux) mais **sans que ceux-ci n'apparaissent de façon explicite** dans le volume du SAR décrivant ses prescriptions ; volume qui, sur ce volet, renvoie pourtant vers la **DCE** (Directive Cadre sur l'Eau). Dans les prescriptions du SAR, la seule référence explicite qui lui est ainsi faite au SDAGE apparaît ainsi dans les prescriptions relatives à la production



d'énergies renouvelables, dans un passage autorisant le renforcement des capacités de production hydroélectriques de Takamaka.

L'**articulation** entre le SAR et les plans, schémas, programmes, etc. auxquels il renvoie s'est donc faite de façon **très hétérogène**. Si de légères variations peuvent se comprendre en fonction du caractère prégnant d'une thématique ou d'une autre dans le projet de territoire, ou par la volonté d'apporter via le SAR un caractère opposable à certains dispositifs ou outils définis dans d'autres documents, il est important de conserver un **souci de cohérence d'ensemble**.

Pour ce qui relève des schémas, plans ou programmes ayant émergé depuis l'approbation du SAR, ils ont permis de **renforcer des dimensions qui étaient peu traitées par le SAR ou qui à travers lui manquaient d'outils opérationnels** permettant une mise en œuvre territoriale facilitée. En soi, et au vu de leur temporalité, certains d'entre eux se sont construits en tenant compte du SAR sans pour autant que le SAR n'ait, en retour, pu tenir compte de leur apparition du fait de sa flexibilité limitée.

Dans les prochaines évolutions du SAR il sera donc important de consacrer une réflexion approfondie à l'articulation du SAR avec ces nouveaux documents, dont certains, par exemple sur le volet mobilité (où sont apparus le SRIT – Schéma Régional des Infrastructures et des Transports, approuvé en 2016, et la PRI – Planification Régionale de l'Intermodalité, approuvée en 2020), souffrent en l'état d'un **manque d'opposabilité** que le SAR pourrait indirectement leur apporter.

Enfin, au-delà des documents de cadrage en eux-mêmes, il est intéressant de rappeler que des **instances spécifiques** ont également fait leur apparition sur le territoire depuis l'approbation du SAR, au premier rang desquels la **CDPENAF**, Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers.

Introduite suite au décret du 16 novembre 2015, elle remplace l'ancienne CDCEA (Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles), cette nouvelle commission a indubitablement constitué un **levier d'envergure** pour la prise en compte du caractère indispensable de la **protection des espaces agricoles et naturels**, en étant consultée dans le cadre des révisions de PLU ou de SCOT du territoire, et par le biais **d'avis conformes** (une spécificité des territoires d'outre-mer) émis sur la délivrance – ou non – des autorisations d'urbanisme en zones agricoles et naturelles des PLU.

En ce sens, l'apparition de la CDPENAF a pu avoir un **effet réducteur sur le mitage** s'inscrivant complètement dans l'esprit des objectifs et orientations du SAR sur ce sujet.

Constat général :

- Une grande **hétérogénéité** de situations est observée pour les **documents existants au moment de l'approbation du SAR** (SDC, SDAGE, PDEDMA, etc. ne sont jamais logés à la même enseigne au sein du document) ;
- Pas d'**articulation** avec les documents apparus **post-approbation du SAR** (SRDEII, STRI, PRI,)

Pistes et recommandations :

- L'**articulation** entre le SAR et les différents documents de cadrage, généralement thématiques, auxquels il fait référence doit être la plus **cohérente et homogène** possible.
- Si le SAR fixe un cap à travers son projet de territoire, les outils dont il est doté pour le mettre en œuvre se déclinent majoritairement à travers la dimension foncière. Il est donc important de trouver les bons **niveaux d'équilibre** et de **complémentarité** entre le SAR et les autres documents qui disposent de leurs propres leviers d'actions de sorte à ce que le panel d'outils ainsi constitué fasse preuve d'une **concordance d'ensemble**.
- Au vu des constats relatifs à la temporalité du SAR (durée de vie et horizon de projection), sa



flexibilité doit être pensée de sorte à ce que sa une mise en œuvre puisse s'adapter aux évolutions, temporalités, et cycles de vies de chacun des documents avec lesquels il s'articule ; et à la potentielle apparition de nouveaux plans, schémas, ou programmes qui viendraient au fil des années préciser et cadrer les éventuels manques inhérents à des dynamiques territoriales qui n'auraient pas encore été identifiées au moment de son approbation.

- *Plusieurs documents sont d'ailleurs déjà en révision (ex: prochain PGRI) ou seront bientôt en cours d'élaboration (ex: nouveau SRC) et il serait utile que certaines réflexions puissent être menées de concert avec la révision du SAR pour garantir – a minima – une articulation optimale entre de tels documents.*

Vers une mise en révision du SAR 2011 ?

Le SAR de La Réunion approuvé le 22 novembre 2011 arrivera prochainement au terme du délai de 10 ans au bout duquel cette évaluation devra permettre à la collectivité régionale de statuer sur son maintien en vigueur ou sur son éventuelle mise en révision totale ou partielle.

Il apparait donc nécessaire, en complément des différentes pistes et recommandations émises au fil de ce rapport, de **conclure cette évaluation en listant les raisons** (de natures diverses : réglementaires, contextuelles, etc.) qui pourraient **justifier une éventuelle mise en révision** du document dans les années à venir. Sans s'étendre, cette section conclusive propose donc un rapide panel de ces éléments (dont plusieurs figurent par ailleurs de façon détaillée dans d'autres sections de ce rapport ou dans certains des chapitres thématiques associés).

A. Le SAR 2011 : un document aux effets précieux

Avant de décliner les raisons pouvant entraîner une potentielle mise en révision du SAR de 2011, il est important de rappeler que celui-ci s'est avéré être un **document précieux** pour le territoire réunionnais, tel que cela fut montré dans les sections précédentes de ce rapport.

La **relative complexité** du document – associée à son **manque de flexibilité** et aux **temps de latence** observés dans la mise en compatibilité progressive des SCOT et PLU du territoire – n'a évidemment pas facilité sa mise en œuvre, et son utilité générale s'est accompagnée, du moins dans la perception

des acteurs locaux, d'une certaine dimension contraignante.

Ainsi, s'il fut réellement « **appliqué** », le SAR de 2011 n'est pas complètement parvenu à franchir le pas qui en aurait fait un document « **approprié** ». Mais si les acteurs ne se sont que peu projetés dans le projet de territoire défini par ce SAR, le document fut pour autant d'une **redoutable efficacité** dans un rôle de **garde-fou** définissant un **cadre à respecter** et à ne pas dépasser.

Les **grandes réussites** sont d'ailleurs nombreuses, au premier rang desquelles celle d'avoir constitué un **formidable levier contre l'évolution de l'étalement urbain et pour la préservation des espaces naturels et agricoles du territoire**. Il s'agira donc de ne pas oublier ce constat de fond lors des travaux qui accompagneront sa mise en révision potentielle.

B. Vers une mise en révision : pour être en phase avec la réglementation actuelle

Parmi les raisons pouvant entraîner une potentielle mise en révision du SAR, les premières qui peuvent être citées sont les **raisons réglementaires**. Celles-ci touchent essentiellement à la **forme** du document et aux **chapitres individualisés** qui devront être présents en son sein. Les principales sont les suivantes :

- + La volonté de prendre en compte l'**ordonnance du 13 novembre 2019** et le



- décret du 14 août 2020** (qui précise un format du document intégrant un rapport, un fascicule des règles, etc.) ;
- + La nécessité dans un nouveau SAR d'inclure un chapitre individualisé **SRCE** – Schéma Régional de Cohérence Ecologique ;
- + La nécessité dans un nouveau SAR d'inclure un chapitre individualisé **SRCAE** – Schéma Régional Climat Air Energie (non présent dans le SAR actuellement) ;
- + La possibilité pour un nouveau SAR d'être un document valant **SRIT** et **PRI** – Schéma Régional des Infrastructures et des Transports et Planification Régionale de l'Intermodalité (ce qui permettrait de rendre opposables ces deux documents).

Tenir compte de ces évolutions dans le cadre d'une mise en révision du SAR 2011 permettrait ainsi de disposer d'un **document complètement en phase avec la réglementation actuelle**. Au-delà de cette dimension réglementaire, ces évolutions offriraient également l'opportunité à un futur document d'être **plus clair** dans sa forme tout en s'emparant avec plus d'efficacité de sujets relatifs à des thématiques (le climat, l'énergie, la cohérence écologique, la qualité de l'air, etc.) sur lesquelles le SAR 2011 fut plus incitateur que porteur.

C. Vers une mise en révision : pour redéfinir un projet de territoire résilient suite à une période de crise

Dans le cadre d'une mise en révision potentielle du SAR, la question de la temporalité et de l'opportunité relativement au « timing » d'un projet de territoire est une question centrale. Le **contexte territorial** engendre donc un certain nombre de

raisons qui peuvent aller dans le sens d'une mise en révision du document :

- + Une **crise majeure** (épidémie de **covid-19**) est actuellement traversée et aura probablement des répercussions importantes dans le temps, à la fois sur le plan **sanitaire** et sur le plan **économique** (tant au niveau régional qu'au niveau national et au niveau mondial) ;
- + L'opportunité existe donc de mener une réflexion de fond sur un **projet de territoire résilient** sur ses différentes dimensions (dimension climatique, dimension économique, dimension sanitaire et sociale, etc.) ;
- + Dans ce contexte, il y aurait une réelle nécessité de conduire une **réflexion intégrée** sur les modes de vie, les modes d'habiter, les modes de travail, les modes de déplacements, ... en se projetant sur un **nouvel horizon temporel de moyen terme**.

Une telle réflexion intégrée pourrait permettre de dessiner un **projet de territoire** allant au-delà de l'horizon 2030 fixé dans le SAR 2011 et qui se trouve à présent relativement « proche » (par exemple en visant un **horizon 2050**). Ceci afin de répondre aux (nouveaux) enjeux d'aujourd'hui et de demain tout en capitalisant sur ceux (souvent de nature intemporelle) qui étaient déjà identifiés dans le SAR actuel.

D. Vers une mise en révision : pour parer au vieillissement du document actuel

Au-delà du contexte territorial actuel, certaines raisons très pragmatiques pourraient être prises en considération pour aller vers une mise en révision

du document. Ces raisons sont essentiellement en lien avec l'**amélioration des connaissances** et vont de pair avec la **mise à jour** du document relativement aux évolutions territoriales qui se sont opérées depuis son approbation. Parmi les plus marquantes, il est ainsi possible de citer les raisons suivantes :

- + Les **projections démographiques** qui ont servi de base au SAR actuel ont été **revues** à la baisse (le million d'habitant estimé en 2030 devrait n'être atteint qu'aux alentours de 2037) ;
- + Les **besoins en logements** ont été **réactualisés et territorialisés** (cf. études portées par l'INSEE et l'AGORAH pour le compte de la DEAL) ;
- + La liste des **projets autorisés** dans le SAR actuel date maintenant d'une dizaine d'années, et nécessiterait une **mise à jour** ainsi qu'une réflexion sur sa forme (actuellement il s'agit de projets géolocalisés au moyen de pictogrammes) ;
- + L'amélioration des connaissances continue depuis 2011 pourrait être intégrée (études sur les trames écologiques, bases de données sur les potentiels de densification, projet actuel de Mode d'Occupation des Sols, ...) et enrichirait fortement l'état initial d'un futur document ;
- + Il y aurait un intérêt de repartir d'un document qui s'appuie sur des **dynamiques territoriales observées** et qui ont fortement évolué depuis le cadre posé il y a 10 ans (dynamique des pôles de Saint-André et Saint-Benoit, attractivité des villes-relais, agrégat de certains pôles du bassin de vie Sud, ...), tout en étant à jour sur les **projets d'ampleur** sur lesquels la connaissance s'est aujourd'hui étoffée car entrant en période concrète de réalisation

(ex: Ecocité de Cambaie) ou déjà en grande partie réalisés (ex: Beauséjour) ;

- + **L'articulation avec les autres documents** cadre serait à améliorer (pour ceux ayant été révisés depuis 2011) ou à mettre en place de façon cohérente (pour ceux qui sont apparus après 2011 et auquel le SAR actuel ne fait donc pas référence).

Ces exemples de connaissances ayant émergé depuis 2011 pourraient clairement nourrir les réflexions sur le projet de territoire qui servirait de socle à un futur SAR révisé ; et ces exemples de points sur lesquels le document actuel présente un **potentiel d'amélioration** (les projets identifiés, l'articulation avec les autres documents cadres, etc.) pourraient probablement permettre de **faciliter la mise en œuvre** d'un nouveau document.

E. Vers une mise en révision : pour faciliter la compréhension et la mise en œuvre d'un tel document

Enfin, en prenant du recul par rapport aux questions liées aux évolutions territoriales et réglementaires ou même au contenu du SAR en lui-même, il est important de veiller à ce que le document soit le plus **compréhensible** possible et à ce que sa **mise en œuvre** s'en trouve **facilitée**. En tenant compte de cette dimension, les éléments principaux qui pourraient justifier d'une mise en révision sont les suivants :

- + La **flexibilité** du document pourrait être **améliorée** (bien dosée, elle permet de s'adapter à des évolutions territoriales imprévues, qu'il importe que celles-ci soient sociétales, économiques, climatiques, technologiques ou encore sanitaires) ;



- + Les démarches visant à une **meilleure appropriation** du document pourraient être renforcées (en sachant que les démarches de sensibilisation, d'accompagnement, de formation, etc. sont par nature peu opportunes à mettre en place sur un document en fin de vie et se déclinerait de façon plus logique à partir d'un nouveau SAR) ;
- + Des démarches de **concertation** pourraient être mises en place (en incluant éventuellement la dimension citoyenne, à travers des démarches du type consultation du Conseil Consultatif Citoyen mis en place par la Région Réunion, ...) ;
- + Il y aurait un intérêt de disposer d'un nouveau document qui soit clair dans sa **structuration**, dans sa **méthodologie d'élaboration** (et dans celle de ses outils internes), et dont la forme constitue un élément facilitateur plus qu'un facteur limitant.

Ces éléments paraissent essentiels à considérer dans un contexte de révision du SAR. Les prendre en compte **à bon escient** permettrait probablement d'améliorer tant l'appropriation et la mise en œuvre directe du document que de faciliter son adaptabilité au fil des années, et ainsi de renforcer son **efficacité sur l'ensemble de son cycle de vie**.

Au final, ces raisons pouvant conduire à une mise en révision du SAR 2011 ne doivent pas occulter le **rôle fondamental** que celui-ci a joué sur le territoire réunionnais ayant fixé un cadre à respecter. Elles doivent simplement, comme les **pistes** et **recommandations** émises au fil de ce rapport, être vues comme des **suggestions** à prendre en compte pour que la prochaine version de ce document stratégique d'échelle régionale puisse **capitaliser** du mieux possible sur les **leçons** issues des SAR de 1995 et de 2011.

L'AGORAH remercie l'ensemble de ses partenaires ayant participé, par leurs contributions directes ou indirectes, à l'élaboration du présent rapport.





agorah
agence d'urbanisme à La Réunion

140, rue Juliette Dodu - CS 91092
97404 Saint-Denis CEDEX

0262 213 500

www.agorah.com

Direction de publication : AGORAH

Conception : AGORAH

Les droits de reproduction [textes, cartes, graphiques, photographies] sont réservés
sous toutes formes.

© 2020