

le livre blanc  
pour la  
ville durable  
réunionnaise



LA VILLE DURABLE  
RÉUNIONNAISE  
*construisons l'île de demain*

Cet ouvrage a été élaboré sous l'égide du directeur de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de La Réunion et de l'adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales de la préfecture de La Réunion.

La direction du projet a été assurée par la cheffe du service connaissance, évaluation, développement durable de la DEAL.

L'animation des différentes phases de travail qui ont permis d'aboutir à ce document final, a été accompagnée par le CEREMA D/TerMed-département aménagement des territoires.

Le comité d'écriture a été composé comme suit :

- Daniel FAUVRE, directeur DEAL
- François BELLOUARD, adjoint au SGAR de La Réunion
- Louis-Olivier ROUSSEL, directeur adjoint DEAL
- Manuella BELLOUARD, Maryline CAILLEUX, Christophe HUSS et Christian PRETOT de la DEAL
- Le secrétariat technique a été tenu par Annie JOFFROY et Florence AURICCHIO de la DEAL.

Le comité tient à remercier tous ceux qui ont contribué à l'enrichissement de l'ouvrage.

# Propos introductif du préfet de La Réunion



Ce document fait suite à un travail approfondi, collaboratif et partenarial qui a permis d'associer collectivités, acteurs publics et privés de l'aménagement, à la réflexion sur la ville durable réunionnaise avec l'appui de 4 structures locales de référence - le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) l'École d'architecture, l'Établissement Public Foncier de la Réunion (EPFR), l'Agence d'urbanisme (Agorah) et le soutien du Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (Cerema). Le Livre Blanc pour la ville durable réunionnaise a pour objectif de partager les principes d'un aménagement urbain durable pour l'île de La Réunion.

Ce sujet est majeur pour notre territoire au contexte géomorphologique très contraint, soumis aux aléas naturels, et qui doit faire face à une pression démographique forte et durable : le million d'habitants attendu dans les prochaines décennies combiné à la transition<sup>(1)</sup> de la société réunionnaise va conduire à une demande très

soutenue de logements très majoritairement concentrée dans les territoires urbanisés (89% de la population y résidaient déjà en 2006).

Les défis de l'économie et de l'emploi combinés aux enjeux de la transition énergétique et écologique de notre société nous obligent à réfléchir à un développement urbain qui permette de freiner les phénomènes d'étalement plus ou moins anarchiques constatés aujourd'hui et les conséquences non soutenables qui en résultent : engorgement du réseau routier dans un contexte d'augmentation des déplacements individuels motorisés, diminution des espaces agricoles et naturels, exposition accrue aux risques naturels, dégradation des paysages ...

Si les coûts environnementaux ou les impacts pour les générations futures restent difficilement chiffrables, les conséquences économiques directes de cet étalement sont importantes pour la collectivité mais également pour

le particulier. Elles se traduisent par une augmentation des coûts des équipements et des services nécessaires aux usagers en termes :

- d'investissement : accès routier, desserte en eau potable, mise en place d'un assainissement aux normes réglementaires, raccordement aux réseaux électriques et téléphoniques ... ;
- de fonctionnement : transports individuels, transports scolaires et publics ou encore collecte et gestion des déchets.

La réponse à ces défis doit passer par l'invention de nouvelles formes urbaines et par le développement de notre capacité à construire une ville désirable plus fonctionnelle, plus dense et plus sobre. Cet enjeu de préservation des ressources, foncières au premier chef, est vital sur une île de 2 500 km<sup>2</sup> où seuls 1 000 km<sup>2</sup> sont propices aux activités humaines. Cette disponibilité foncière rare est confrontée à une concurrence d'usage forte des sols : développement urbain, développement des activités économiques, utilisation agricole, de loisirs ...

Notre priorité est de permettre à La Réunion de prendre le virage de la ville durable au cœur de laquelle se retrouvent la transition écologique et énergétique mais aussi l'égalité entre des territoires riches de leur histoire, de leurs habitants, et la lutte contre les difficultés économiques et sociales.

Au travers de ce document, je souhaite affirmer la position de l'État en accompagnement des collectivités qui ont d'ores et déjà engagé des démarches novatrices pour

replacer leurs projets au sein de démarches globales permettant l'intégration des différents enjeux qui concourent à un aménagement urbain durable vital pour notre territoire. Il a pour vocation à présenter les leviers majeurs par lesquels l'État pourra intervenir en accompagnement des collectivités et de l'ensemble des acteurs concernés pour la mise en œuvre de projets globaux et intégrés d'aménagement durable.

Je souhaite rappeler quelques points mis en lumière par cette réflexion et qu'il me semble important de réaffirmer :

- il n'y a pas un modèle de ville unique mais des villes qui doivent être comprises, intégrées et considérées dans leurs relations avec les territoires dans lesquels elles s'inscrivent. La ville durable est moins un modèle qu'une démarche qui valorise les contextes territoriaux et locaux. Elle doit être pensée, et c'est ce que nous avons engagé collectivement dans cette démarche « Construisons l'île de demain », comme un processus dynamique de développement et de transformation ;

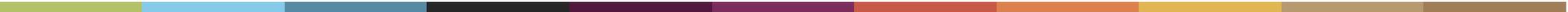
- la ville doit être comprise comme un projet appelé de nos vœux et non comme un mal nécessaire subi. Cela a été mis en exergue, dans plusieurs des séances de réflexion que nous avons conduites collectivement, au travers des termes de « ville désirable », « raconter un projet qui doit faire rêver » et « raconter une belle histoire ». Cette approche volontaire doit permettre une acceptation du changement inéluctable auquel la société réunionnaise est soumise et passe par des réflexions autour de la notion de qualité de vie en

ville et la nécessité de replacer l'habitant au cœur des réflexions ;

- le besoin d'échanges, de capitalisation, de diffusion des initiatives et des expérimentations.

Je suis convaincu que ce Livre Blanc est un point de départ pour continuer nos efforts collectifs à imaginer une ville attractive, accueillante et multiple qui remette l'homme au cœur du projet, une ville vecteur de sens, riche de son histoire et de son identité métissée mais aussi une ville prête à accueillir le monde qui l'entoure, actif, contemporain et toujours en mouvement.

**Dominique Sorain**  
Préfet de La Réunion



# Sommaire

“Ville était une fois ...” .....	08-11
Lecture partagée du territoire en 10 constats .....	12-17
Clés d’entrée vers la ville réunionnaise durable .....	18-19

## Une ville mieux inscrite dans son territoire ..... 22-39

### Émergence et conduite de projets ..... 22-29

**Orientation 1** : Affirmer la place centrale du projet politique dans le développement de la ville ..... 23

**Orientation 2** : Ancrer les projets d'aménagement dans leurs territoires et répondre aux enjeux d'un développement raisonné ..... 24

**Orientation 3** : Mettre les grands projets au service d'une ambition pour le territoire ..... 25

**Levier 1.** Encourager les projets globaux structurants ..... 26

**Levier 2.** Participer activement aux démarches innovantes ..... 27

**Levier 3.** Promouvoir et accompagner des projets de référence ..... 28

**Levier 4.** Mettre l'urbanisme réglementaire au service du projet ..... 28

**Levier 5.** Encourager l'élaboration de programmes d'actions foncières à l'échelle des EPCI ..... 29

### Valorisation des atouts de son territoire ..... 30-37

**Orientation 1** : Mettre un terme à la consommation excessive des espaces naturels et agricoles ..... 31

**Orientation 2** : Inverser le regard sur les espaces naturels et agricoles et les appréhender selon leur interrelation avec la ville ..... 32

**Levier 1.** Contribuer à la capitalisation et au partage des connaissances ..... 36

**Levier 2.** Participer activement aux démarches innovantes ..... 36

**Levier 3.** Organiser la gouvernance nécessaire à l'équilibre de la consommation des différents espaces ..... 36

**Levier 4.** Assurer le respect du droit des sols dans les zones à enjeux forts pour la population ..... 37

**Levier 5.** Intégrer le développement des Hauts pour un aménagement durable du territoire ..... 37

## Une ville pensée et conçue pour et avec ceux qui la vivent ..... 42-53

<b>Orientation 1</b> : Diversifier et systématiser la participation citoyenne .....	43
<b>Orientation 2</b> : Répondre à la diversité des besoins en logements et à leur bonne localisation .....	45
<b>Orientation 3</b> : Répondre à la diversité des besoins en services et à leur accessibilité .....	46
<b>Orientation 4</b> : Développer des espaces publics de qualité, porteur d'animation urbaine, sociale .....	46
<b>Orientation 5</b> : Mieux organiser les mobilités, en accord avec les enjeux de territoire .....	48
<b>Levier 1</b> . Accompagner financièrement des projets urbains (levier CPER) .....	50
<b>Levier 2</b> . Renforcer la cohésion sociale et apporter une réponse aux dysfonctionnements urbains à travers l'ANRU et la RHI .....	50
<b>Levier 3</b> . Agir en faveur du logement social et privé et mobiliser du foncier pour le logement (levier PLOM) .....	50
<b>Levier 4</b> . Encourager la participation des citoyens dans la gestion de leur quartier .....	51
<b>Levier 5</b> . Contribuer au développement de la connaissance sur la mobilité et les transports avec le SMTR .....	51
<b>Levier 6</b> . Accompagner les autorités organisatrices des transports dans la mise en œuvre de leur PDU et de leurs projets de TCSP .....	51
<b>Levier 7</b> . Encourager un développement de l'urbanisme commercial de manière pertinente et concertée .....	52
<b>Levier 8</b> . Promouvoir la qualité architecturale et paysagère des projets .....	52
<b>Levier 9</b> . Veiller à une programmation pertinente et partagée des financements publics du logement et de l'aménagement .....	52

## La ville comme levier pour le développement et vecteur de rayonnement ..... 56-65

<b>Orientation 1</b> : Faire du contexte insulaire un levier pour innover et agir efficacement .....	57
<b>Orientation 2</b> : Intégrer les infrastructures portuaires et aéroportuaires au développement économique du territoire durable et les valoriser comme portes de l'île .....	58
<b>Orientation 3</b> : Développer une ville vertueuse et attractive, facteur de développement économique et social .....	59
<b>Orientation 4</b> : Construire une attractivité touristique en lien avec la ville et son patrimoine .....	60
<b>Orientation 5</b> : Valoriser le savoir faire de la ville durable tropicale et son rayonnement à l'échelle de l'océan Indien .....	61
<b>Levier 1</b> . Conforter le lien entre les grandes infrastructures portuaires et aéroportuaires et leur territoire .....	62
<b>Levier 2</b> . Participer à l'aménagement numérique du territoire .....	64
<b>Levier 3</b> . Accompagner le développement des savoir-faire et encourager leur diffusion .....	64
<b>Levier 4</b> . Développer la filière de réhabilitation de bâtiments en y intégrant les objectifs de la transition énergétique .....	65
<b>Levier 5</b> . Soutenir la recherche et l'innovation .....	65
<b>Levier 6</b> . Développer l'économie circulaire .....	65

## Rappel méthodologique ..... 68-69

## Lexique ..... 70-71



“Ville était une fois ...”

**N**ous vivons tous en ville, même à La Réunion, île jardin bien loin des mégapoles, où l'implantation de villes est très récente. Les habitants des Hauts, des Bas, des pentes, ceux qui logent en maison individuelle, dans les « cases à terre », ou ceux qui résident en immeuble collectif, dans les « cases en l'air » partagent un mode de vie qui a profondément évolué à un rythme accéléré, quitte à brûler certaines étapes.

Nous vivons en ville quand, dans nos pratiques quotidiennes, nous construisons autant de parcours individuels qui s'entrecroisent pour aller travailler, consommer, nous divertir, nous former, nous reposer ...

Les lieux d'arrêt de nos mouvements, notre logement bien sûr mais aussi les pôles d'activités (commerces, espaces culturels ou de loisirs, écoles, université...) constituent, mis ensemble, un réseau de bâtiments, d'espaces publics ou privés, qui forment la ville ; quelle que soit la densité bâtie ou l'architecture utilisée.

La notion de ville s'estompe. L'identité de la ville et même le nom de la commune ne sont devenus qu'un support à un fonctionnement généralisé qui a éclaté les limites, les zones, voire les frontières. Dans un ouvrage collectif, l'historienne de la ville, Françoise Choay, constatait « la fin de la ville, le règne de l'urbain ». Des territoires comme les îlets ou certaines communes dites rurales peuvent paraître extérieurs à cet urbain généralisé, mais à regarder précisément leur fonctionnement et les conditions de leur développement ou de leur maintien, ne font-ils pas au final bien partie d'un même système urbain ?



**La ville ne se construit pas toute seule.** Elle résulte de pratiques quotidiennes, d'usage du territoire réunionnais et de choix, parfois même de non choix du lieu d'habitation. Cependant, en amont, en réponse ou non à nos besoins, des orientations sont décidées pour implanter les bâtiments, orienter l'usage qui sera fait du sol. La ville réunionnaise actuelle résulte de ces choix, ou de l'absence de choix qui a pu conduire à un développement anarchique, parfois régi par des logiques autonomes ou contradictoires. La ville réunionnaise de demain devrait résulter de choix construits collective-

ment, en mobilisant les bons outils et en valorisant les bonnes initiatives.

**Une évolution, nécessaire dans la manière de penser et de construire la ville,** permettra d'améliorer le quotidien des Réunionnais et leur qualité de vie. Une meilleure répartition des fonctions et des formes urbaines plus ouvertes les unes sur les autres permettra de réduire les besoins de mobilité et de trouver à proximité les services utiles au quotidien. Une plus grande diversité dans les modes de déplacements rendra plus aisés les

déplacements nécessaires. Une meilleure intégration de la diversité des besoins, en particulier en logements, permettra à chacun, selon ses moyens, de mieux vivre et de profiter de ce que peut apporter la ville lorsqu'elle est pensée à partir des habitants et du territoire.

**La ville durable réunionnaise doit aussi permettre de préserver ce qu'on apprécie actuellement** et ce qu'on

veut pouvoir transmettre : en premier lieu, la richesse et la proximité des espaces naturels et des paysages mais aussi le patrimoine culturel issu de son histoire, matériel comme son architecture et ses jardins ou immatériel comme son vivre ensemble.

Les espaces bâtis, naturels et agricoles se juxtaposent et s'interpénètrent à La Réunion ; cette proximité « forcée » pouvant engendrer des concurrences souvent au détriment

des plus fragiles. Une autre manière de penser aux apports respectifs que peuvent avoir ces espaces les uns envers les autres permettra de trouver un équilibre, garant des enjeux et des logiques propres à chacun.

**Nos richesses à préserver sont également à chercher dans les spécificités des modes de vie réunionnais,** pour exemple :

- le rapport subtil aux espaces privés partagés et publics (les espaces publics qu'on retrouve aujourd'hui peu dans les villes mais plutôt issus des traditions dans les Hauts) ;
- le lien social et familial ;
- le rôle de la nature dans l'aménagement de l'espace.

La manière de penser la ville durable réunionnaise, plutôt que de calquer des modèles génériques sans âme, se nourrit des richesses matérielles et immatérielles du territoire réunionnais et de ses habitants ... si on se donne les moyens de le faire.

**La ville réunionnaise est jeune mais elle a déjà, plus vite qu'ailleurs, subi des mutations importantes, parfois radicales, presque à marche forcée.** Cela entraîne une évolution permanente, liée au changement des modes de vie, mais résultant également des choix politiques ou économiques. Les possibilités de mutation sont importantes ; les tissus urbains sont malléables. Les réponses obsolètes ou mal pensées par le passé ne sont pas inscrites de manière indélébile dans le territoire réunionnais. Rien n'est figé mais il est toutefois urgent de penser la ville durable réunionnaise dès aujourd'hui.





Une multitude d'adjectifs ont été accolés au terme de "ville" pour tenter de résumer la complexité de son histoire, de son processus de création ou d'apparition, ou pour orienter des tentatives de définition toujours plus délicate (générique, émergente, résiliente, archipel, poreuse, immédiate, intelligente, ...). **Le terme de "ville durable" est sans doute le plus usité depuis les années 2000, encore faut-il en partager le sens.** La démarche initiée autour de la ville durable réunionnaise n'a pas

vocation à définir les moyens à mettre en place pour que la ville ainsi créée puisse perdurer dans sa forme le plus longtemps possible. Les événements naturels qui peuvent en quelques heures défigurer des quartiers, des villes, mais également l'évolution des pratiques et des besoins qui interpellent les formes proposées, montrent bien que la ville ne peut pas être figée, elle sera nécessairement remodelée, remaniée, maltraitée, abandonnée ou choyée et recherchée ...

Le processus à l'œuvre doit au contraire permettre que cette occupation de l'espace et cette concentration de services, de personnes, de mobilités, soient supportables pour le territoire qui l'accueille, sans mettre en péril ses ressources, ses richesses, ses spécificités, qu'elle puisse être agréable pour ses habitants et abordable sans engager trop lourdement les générations futures.

**La ville durable doit avant tout être soutenable,** pour l'île et pour les Réunionnais.

**La Réunion a fréquemment été en avance lorsqu'il s'agit d'innover,** de trouver des réponses aux enjeux qui sont souvent plus marqués que dans d'autres territoires non insulaires. Citons la démarche des Quartiers Durables Réunionnais, les expérimentations innovantes en énergies renouvelables, en gestion de l'eau. Ceci illustre une capacité collective à se mobiliser autour de projets, de développer une ville intelligente tropicale.

Enfin, bien que le temps de l'élaboration de la ville et de l'émergence des projets ne soit pas celui de notre quotidien, le temps de la réflexion, de la concertation, de la conception puis de la réalisation étant parfois jugé trop long, **des résultats concrets peuvent rapidement se faire sentir.** En effet, la ville durable réunionnaise n'est pas un objet, un modèle à atteindre, une fin en soi, mais un processus permanent qui concerne toutes les échelles et tous les sujets touchant à la ville, des plus concrets et quotidiens jusqu'aux plus lointains et prospectifs.



# Lecture partagée du territoire en 10 constats

**A**u fil de la démarche “ville durable réunionnaise, Construisons l’île de demain” ont été organisés plusieurs temps d’échange et d’élaboration collective d’une lecture partagée du territoire réunionnais. Si ces phases de travail ne sont pas rares, en particulier à La Réunion qui dispose d’une réelle expérience en matière de prospective, la diversité des regards et des questions posées constitue un matériau riche, nécessaire socle de réflexion pour le Livre Blanc pour la ville durable réunionnaise.

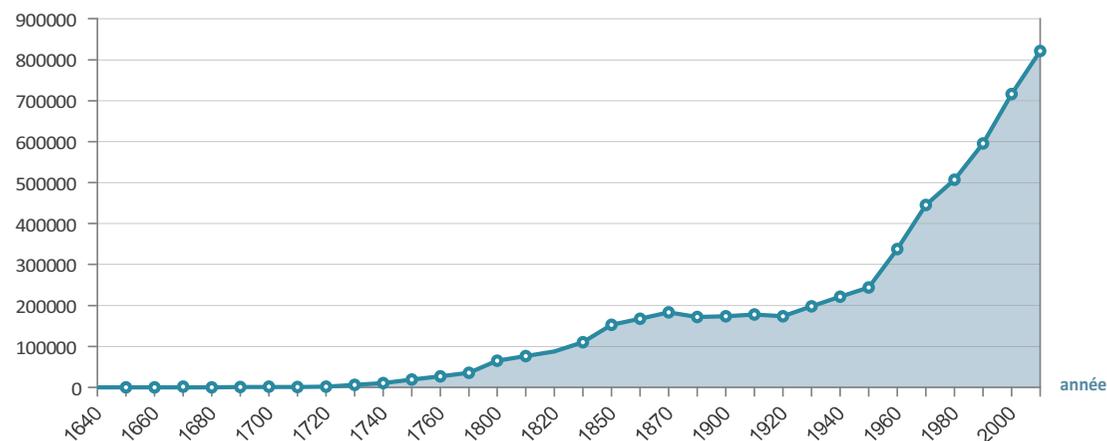
## 01 L’urgence de répondre à une démographie très dynamique

L’évolution rapide de la Ville réunionnaise actuelle vient en grande partie :

- d’une réponse à des besoins urgents de logements résultant d’une forte démographie (perspective d’atteindre environ 1 million d’habitants en 2030) ;
- du nombre important de personnes en situation de précarité. En 2013, 29 % de la population active sont en situation de chômage. En 2012, selon l’éligibilité des ménages aux différents produits du logement social (revenus de 2010), 72 % des ménages pourraient prétendre à un accès au logement social dont 50 % à un accès au logement très social ; ce taux est de 28 % au niveau de la métropole.

Cette réponse quantitative au besoin en logements n’a pas permis d’inscrire la production de la ville dans le temps nécessaire à sa qualité ni en matière de forme urbaine ni en termes de mixité des fonctions. Ceci a généré la juxtaposition successive de quartiers mal connectés entre eux, avec les services et les commerces, sur la base de typologies souvent mal adaptées au contexte local et valorisant très peu les pratiques sociales et les spécificités de la ville réunionnaise.

## Population à La Réunion depuis 1665



Sources : Archives, INSEE, recensements de la population et estimations de population au 1<sup>er</sup> janvier





### 03 ... et qui fragilise les richesses naturelles de l'île

La richesse de La Réunion en matière d'espaces naturels et de biodiversité constitue un atout précieux, tant dans son attractivité vis-à-vis de l'extérieur que pour les Réunionnais dans leur vie quotidienne. Cette richesse est directement fragilisée par une configuration de l'île qui vient amplifier les impacts négatifs que peut avoir la ville sur ces espaces (*ruissellement de l'eau des pentes jusqu'au lagon, dépôts sauvages de déchets, fractionnement des espaces naturels, perte de surfaces agricoles ...*). L'urbanisation concentrée sur le littoral tend à se développer sur les pentes, ce qui amplifie la concurrence dans l'usage des sols avec l'agriculture, la culture de la canne par exemple, et accroît également les risques naturels (*glissement de terrain, ruissellement torrentiel ...*).

### 02 Une urbanisation peu maîtrisée qui s'étale et qui coûte ...

L'urbanisation "dans l'urgence" pour répondre au besoin en logements, mais également la production d'habitat diffus liée au modèle idéal de la « case à terre », a produit une ville peu lisible, tant dans sa forme urbaine que dans ses rapports et ses liens avec les espaces limitrophes. Ce manque de lisibilité des limites entre la ville, les espaces agricoles et les espaces naturels alimente leur fragilisation et rend complexe l'identification des interactions possibles :

- utilisation des lisières urbaines ;
- espaces naturels venant en apport qualitatif à une ville plus dense ;
- prévention des risques, ...

Chaque espace est en effet perçu et appréhendé au filtre de ses propres logiques et enjeux.

Cet étalement urbain engendre également des surcoûts aussi bien pour les habitants que pour la collectivité publique en raison des extensions des réseaux primaires et secondaires, mais également des renforcements nécessaires sur les installations et réseaux situés en amont. L'ensemble de ces travaux occasionne une augmentation inéluctable des coûts du service public, et ainsi du montant de la facture des ménages. Une approche de l'impact économique sur les dépenses publiques et individuelles liées à l'étalement urbain a été réalisée dans le cadre de l'étude mitage à La Réunion (*DEAL 2013*). L'estimation des coûts moyens des principaux postes de dépenses d'investissement est de l'ordre de 3 000 € par logement pour les routes et 5 800 € au total pour l'eau, l'assainissement et l'électricité. En termes de fonctionnement, les transports individuels, entièrement à la charge des particuliers, représentent une moyenne annuelle de 2 400 €, les transports scolaires et publics atteignent 2 000 € et enfin, la gestion des déchets 500 €.



## 04 Une mutation rapide de la société ...

La société réunionnaise a profondément et rapidement évolué depuis une trentaine d'année et a su faire preuve d'une capacité d'adaptation remarquable. L'émergence d'une classe moyenne, de nouvelles pratiques sociales et de nouvelles structures familiales devrait s'accompagner d'une évolution de l'offre en rapport à une plus grande diversité de modes de vie. Or, il apparaît que, d'une part, ces nouveaux besoins et les profils sociaux associés sont peu ou mal connus, et d'autre part, sans doute en conséquence, que l'offre pour une ville plus désirable a du mal à se concrétiser. Des carences dans les modalités de fabrication de la ville, en particulier en matière de concertation et d'association de la population à la vie de la



cité, à son évolution, peuvent expliquer cette situation. La construction de la ville nécessite en outre le recours à l'investissement privé de manière à offrir une mixité sociale et l'accès aux services répondant aux besoins des ménages. Dans le même temps, les inégalités se sont fortement accrues entre les classes sociales. En effet, à La Réunion, l'indice de Gini<sup>(2)</sup> atteint 0,53 davantage que Paris (0,50), département le plus inégalitaire de métropole (90 % des départements de métropole affichent un indice inférieur à 0,38).

## 05 ... qui n'a pas su être accompagnée ...

Le phénomène du report en périphérie de certaines fonctions urbaines (commerces, services, ...) est commun à tous les territoires, mais particulièrement marqué à La Réunion et les conséquences sont accrues du fait du caractère diffus de l'urbanisation, renforçant ainsi la dépendance à l'automobile. Cet aménagement par pôles thématiques dont la répartition est mal coordonnée et qui demeurent peu connectés entre eux, se conjugue à une difficulté à renouveler la ville sur elle-même et vient questionner l'accès équilibré aux fonctions urbaines pour l'ensemble des Réunionnais.

## 06 ... faute de connaissances, d'analyse des besoins et de vision de long terme

L'évolution des modes de vie, le rattrapage de la société réunionnaise vis-à-vis de la consommation et un développement urbain basé sur des opérations non connectées et des territoires spécialisés, a tendance à accroître les déplacements et à détériorer l'accessibilité du territoire. L'évolution de ces pratiques est perçue au quotidien, mais il manque néanmoins les outils de connaissance adéquats pour appréhender finement les besoins en mobilité et permettre d'anticiper les évolutions. Le territoire des "Hauts" illustre bien le lien entre l'évolution des pratiques de l'espace et les besoins accrues en mobilité : on travaille dans un pôle d'emploi et on consomme dans un pôle commercial dans les Bas, mais on réside dans les Hauts.



## 07 Un déficit d'espaces publics

La ville réunionnaise n'a pas été fondée à partir de l'espace public. Cette réalité historique, qui explique une difficulté à concevoir et produire la ville autour de l'espace public, se heurte aujourd'hui à l'évolution des modes de vie et à l'émergence de nouvelles pratiques, plus urbaines.

Or, ces espaces collectifs, publics ou privés ayant en commun d'être partagés, assurent un rôle qualitatif (respiration, déambulation) et social désormais incontournable. Les récents exemples de réalisations et les projets en cours illustrent les attentes des usagers pour des espaces publics bien aménagés, permettant l'accès aux services, commerces, lieux de restauration, de détente. Le projet de vie en ville n'est pas encore totalement attractif par rapport au modèle de vie dans les espaces plus ruraux, or il existe un réel besoin de ville, une évolution des pratiques et des attentes.

## 08 Un territoire asphyxié par l'automobile

La place de l'automobile est particulièrement marquée à La Réunion, à la fois en tant que mode de transport et marqueur social. La conjugaison d'un aménagement du territoire peu propice aux modes doux, la dégradation des cheminements, un climat peu favorable à ces pratiques, une offre en transport en commun insuffisamment adaptée aux besoins et la place qu'occupe la voiture en tant qu'affichage d'un bien de consommation convoité, contribuent à une évolution forte et rapide des pratiques vers le "tout voiture". Cette situation contribue à l'engorgement des principaux axes de desserte des pôles d'emploi et de service, à la consommation d'énergie, la production de gaz à effet de serre ou encore, à l'inégalité d'accès de la population aux services et aux différents espaces de l'île.

## 09 Des stratégies d'acteurs à mieux coordonner

Compte tenu de la superposition de plusieurs niveaux de collectivités déclinant leurs stratégies à leurs échelles respectives (SAR, SCoT, PLU, PDU, PLH...), combinée à la mise en œuvre de certains outils spécifiques (FRAFU, Contrats d'Objectifs Foncier), l'aménagement du territoire réunionnais est inscrit dans un foisonnement d'outils, parfois redondants voire contre productifs. La gouvernance des projets nécessite, dans ce contexte, une lisibilité forte du « qui fait quoi ? », des rôles et responsabilité de chacun des acteurs, bien articulés selon les échelles de territoire et les finalités recherchées.

Or, on constate un manque de partage du projet et de lisibilité du système d'acteurs qui conduit à ce que le développement soit dicté par les contraintes et les outils au détriment d'une réponse aux véritables défis. La clarté du processus d'aménagement est amoindrie, notamment le passage entre la planification et l'aménagement opérationnel, et les modes opératoires semblent figés alors même que la ville durable nécessite de s'adapter à un contexte en mouvement.



**10** Pourtant une société faisant preuve de créativité et d'innovation

La Réunion a déjà démontré une réelle capacité d'innovation et de mise en œuvre de grands projets ambitieux. Aujourd'hui encore, le territoire fait preuve d'inventivité lorsqu'il s'agit, par exemple, de répondre aux besoins en eau ou d'adapter la construction au climat tropical. Dans le domaine des outils de l'aménagement, La Réunion a expérimenté (depuis 1996) le Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain, ensuite élargi à l'ensemble des territoires ultra-marins.

La perception des enjeux du territoire et des conséquences de l'action humaine sur ce milieu fragile, plus facilement lisibles sur les territoires insulaires, implique réactivité, inventivité et audace.

Les recettes toutes faites ou les solutions faciles n'existent pas. La situation exige de décliner les outils existants, de faire évoluer les modèles pour répondre à la spécificité du territoire réunionnais et préserver ce qui en fait sa richesse.





# Clés d'entrée vers la ville réunionnaise durable

**E**n guise d'entrée en matière au cœur de ce Livre Blanc pour la ville durable réunionnaise qui expose de manière détaillée les pistes d'évolution et les leviers à mobiliser, sont exprimées ci-dessous trois clés d'entrée qui synthétisent les grands enjeux et esquissent les orientations à prendre pour initier un changement. Ces considérations reprennent les principales conclusions de la vision partagée élaborée en 2014 avec tous les acteurs de l'aménagement.

**Vers une ville fonctionnelle, sobre et soutenable, issue d'un projet de territoire, qui se nourrit des ressources, des richesses et des spécificités réunionnaises.**

Les villes réunionnaises ne peuvent se concevoir indépendamment d'une approche globale du développement de l'île. Ceci implique, sous forme de démarches prospectives intégrant l'ensemble des composantes du territoire, de préciser et d'anticiper les nouvelles pratiques, les facteurs internes ou externes pouvant avoir des effets sur le cadre de vie. Sur cette base s'exprimeront des projets (*du latin *projicio* : "jeter en avant"*) de territoire, portés par le politique, par définition en charge du devenir du territoire et en charge de définir les orientations, les priorités à donner pour offrir un cadre de vie de qualité aux populations, tout en garantissant une gestion économe et durable des ressources. Ceci passe également par la question de la connexion entre les villes mais aussi entre les quartiers qui doit s'appuyer sur le développement des mobilités douces et des transports collectifs.

Gage de bon fonctionnement, la gouvernance des projets doit reposer sur une bonne lisibilité des rôles de chacun des acteurs, d'une juste identification des compétences, des responsabilités et des moyens mobilisables.

Pour que la ville réunionnaise ne soit pas une reproduction d'une ville générique, les projets doivent se nourrir des spécificités du territoire, de son histoire, de ses évolutions récentes, de ses forces et ses faiblesses, non pas pour en figer des formes et usages traditionnels, souvent idéalisés ou déformés, mais pour s'inscrire dans le contexte, la réalité du territoire et de ses habitants.

**Vers une ville désirable qui apporte une réponse aux besoins des populations, par ailleurs associées à son évolution.**

Bien que l'idéal résidentiel prépondérant à La Réunion demeure la case à terre entourée d'un jardin, la perception de la ville et de la notion de densité à laquelle elle renvoie semble avoir évolué. D'une image négative renvoyant aux échecs de l'aménagement par des grands ensembles, la ville devient peu à peu un lieu de vie envisagé par la population, sous réserve d'une réelle qualité de vie et de prise en compte des besoins en services, équipements et espaces publics ...

Cette tendance constatée dans l'évolution des centres-villes au gré des projets réalisés, doit toutefois reposer sur une connaissance précise et fréquemment actualisée des besoins de la population réunionnaise contemporaine. Ceci repose sur des enquêtes et études sociologiques, mais également sur une meilleure association de la population dans le processus d'élaboration des projets et dans l'évaluation de leur vécu au quotidien.

**Pour une ville qui soit terrain d'innovation, levier de développement économique, vecteur de rayonnement.**

Au-delà des apports au quotidien que constitue le développement d'une ville durable réunionnaise pour les habitants, en termes de qualité de vie ou d'accès aux services, la ville est également un levier pour le développement économique, à différentes échelles.

Le dynamisme de l'économie locale est directement lié aux projets qui se concrétisent sur l'île, la construction en premier lieu, en particulier les métiers liés aux nouvelles manières de concevoir les bâtiments et les espaces (énergie, matériaux, ...), mais également les projets culturels, les services aux personnes, le tourisme vert.

Cette approche locale peut s'inscrire dans un cercle vertueux à une échelle plus étendue dans le sens où une ville désirable, performante, répondant aux exigences désormais internationales en matière de développement durable, est un facteur d'attractivité pour les territoires voisins de l'océan Indien.

L'expérimentation et l'innovation, déjà intégrées dans diverses filières à La Réunion, participent également d'un rayonnement à l'échelle de l'océan Indien et peut avoir un "effet vitrine" intéressant pour les acteurs confrontés aux mêmes questions, aux mêmes enjeux, mais qui ne disposent pas du savoir-faire, des méthodologies et techniques maîtrisées ou expérimentées à La Réunion.







# Une ville mieux inscrite dans son territoire

Émergence et conduite de projets

*« Une ville devrait être telle qu'un petit garçon puisse ressentir,  
en marchant dans les rues, ce qu'il voudra être un jour »*

(Louis I. Kahn, architecte, « Silence et lumière », éditions du Linteau)

## Orientation 1

### Affirmer la place centrale du projet politique dans le développement de la ville

Un large ensemble de politiques publiques définit à l'échelle nationale les enjeux et les principes à respecter pour un aménagement durable. Celles-ci se déclinent dans des outils de planification, d'aménagement, de financement. A La Réunion, où des dispositifs spécifiques s'ajoutent ou se substituent aux outils nationaux, les outils sont nombreux, leur déclinaison parfois complexe ou redondante. Il reste néanmoins difficile de percevoir des projets politiques en matière d'aménagement qui s'articulent bien entre les différentes échelles.

En effet, les outils ne sont que des leviers à mobiliser pour servir un projet. Il convient donc dans un premier temps de centrer la réflexion sur des objectifs, une vision et une stratégie de développement des territoires, qui sera dans un second temps mise en œuvre au travers d'outils (PLU, ZAC, ...) et de modalités de financement. Il convient de passer d'une approche "projet par projet" à une démarche basée sur un projet de territoire partagé, cadre général garant des grands équilibres, de la cohérence, dans le temps.

Bien que les enjeux et les besoins des populations nécessitent souvent des réponses rapides, l'élaboration et la conduite d'un projet politique de territoire nécessite de se donner le temps de bien comprendre les dynamiques à

l'œuvre, les réels enjeux, tant du territoire que de ses habitants. Ce temps investi en amont sera valorisé dans le long terme si de bonnes réponses sont apportées à des questions bien formulées. Il ne s'agit pas d'inciter à commander études sur études et à reculer indéfiniment le temps des décisions ; certaines évidences impliquant des actions immédiates.

Ce temps de réflexion en amont s'accompagne nécessairement d'une bonne gouvernance. Il ne s'agit pas d'une spécificité réunionnaise. Le développement et le devenir de nos villes reposent sur la capacité des acteurs à s'organiser, communiquer, décider et porter un projet. Une bonne gouvernance de projet est en effet identifiée comme une condition de réussite, au même titre que des choix techniques ou la qualité de la mise en œuvre sur le terrain.

De même, les principes d'aménagement retenus par les décideurs ne sont pas toujours confrontés à leur faisabilité économique, ce qui peut conduire à des réalisations tronquées ou des programmes réduits, entraînant une perte de sens et une réduction de la qualité globale. Des analyses économiques à l'échelle du territoire permettraient de préfigurer le mode de financement de chacun des projets et de s'assurer des équilibres réels entre charges et recettes.

La conduite des projets doit être assurée de manière pérenne, garante des grands objectifs, des principes forts qui structurent l'action publique. Des instances d'échanges, de coordination, des lieux de construction de la subsidiarité des interventions et des décisions sont à confirmer ou à créer.

Une large association des acteurs n'est pas suffisante, il convient de définir clairement et pertinemment le rôle de chacun, selon ses compétences et ses obligations, sans oublier un acteur majeur qui ne fait pas nécessairement partie du "tour de table" initial, qui est l'habitant ou le futur habitant de la ville réunionnaise.

Enfin, la compétence institutionnelle qui confère aux acteurs la responsabilité des choix, doit reposer sur une maîtrise des enjeux propres à la ville réunionnaise et des conditions pratiques de la conception de projets urbains. Ceci passe par des actions de formation, de sensibilisation, d'accompagnement.

## Orientation 2

### Ancrer les projets d'aménagement dans leurs territoires et répondre aux enjeux d'un développement raisonné

Il est souvent difficile de percevoir dans la ville réunionnaise actuelle, une unité et une cohérence entre les différents quartiers, lieux et paysages qui la composent. Elle se lit davantage comme une agglomération de morceaux de villes qui ne sont pas ou mal reliés, mal articulés. Ceci engendre une mauvaise répartition des fonctions de la ville, des services offerts, des difficultés de déplacement et une difficulté à répondre à l'une des forces de la ville, le vivre ensemble.

La création d'un nouveau quartier ou l'évolution d'un quartier existant doivent nécessairement être réfléchis en fonction des éléments bâtis ou non bâtis (espaces publics, naturels et agricoles) déjà présents, des habitants et des usagers, en répondant à tous les critères qui garantiront sa bonne insertion dans le territoire, et une réponse aux réels besoins des personnes.

La recherche d'une meilleure cohérence, une plus grande efficacité, doit également s'accompagner d'une prise en compte et d'une valorisation des spécificités du territoire. L'île de La Réunion se caractérise par une géographie, un climat et une histoire de la ville qui lui

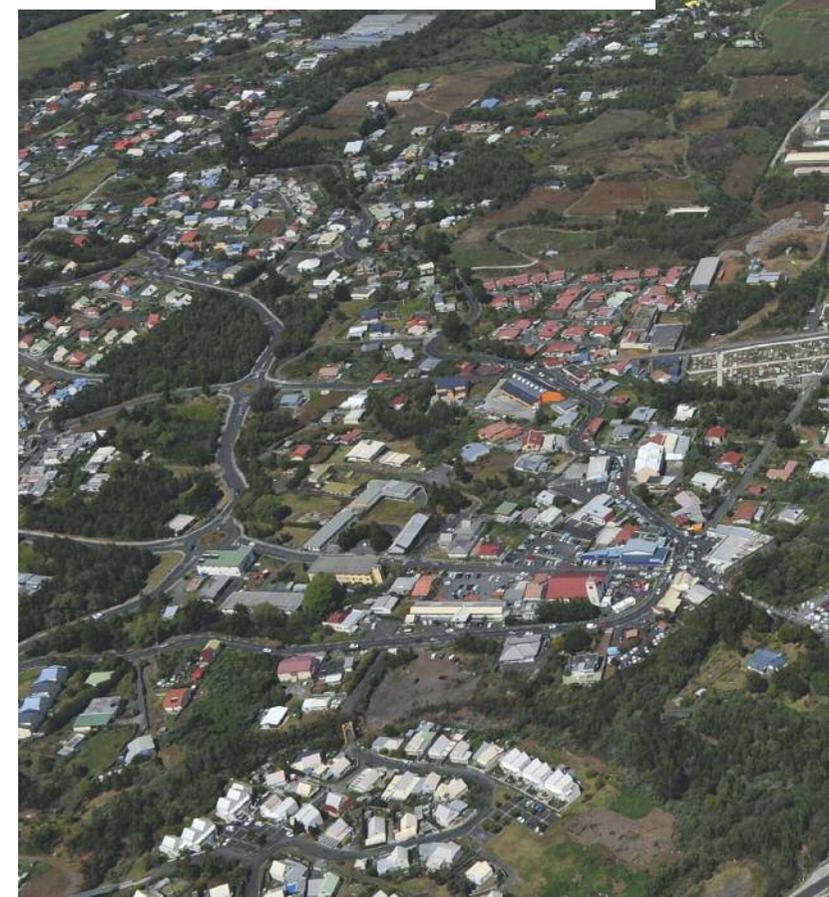
sont propres. Ici, peut-être encore plus qu'ailleurs, des réponses toutes faites et des modèles d'aménagement génériques n'ont pas leur place. Sans se figer autour d'images et de traditions qui sont peut-être idéalisées, il est possible de conjuguer les enjeux d'une ville réunionnaise contemporaine, performante, et la valorisation d'un réel savoir faire tiré des réalisations passées (lien avec les espaces verts, place de la nature en ville, cheminements piétons, gestion de l'articulation entre les espaces privés, partagés, publics).

La notion de densité urbaine, souvent connotée négativement, illustre bien cet enjeu. Nécessaires pour répondre à une consommation économe du foncier, et garantir un fonctionnement plus efficace (déplacements, réseaux, ...) les formes urbaines présentant des densités minimales telles qu'attendues par le SAR ne seront bien vécues qu'à la condition d'offrir des espaces de rencontre, des lieux partagés, un rapport même visuel avec le grand paysage...

De même, bien que les modes de vie aient changé et se rapprochent par certains aspects des pratiques constatées en métropole (consommation, logement ...), la société réunionnaise demeure spécifique par ses modes de vie, la place de la structure familiale ou ses traditions. La ville réunionnaise doit s'inscrire dans ce contexte et offrir aux habitants la possibilité de préserver cette richesse sociale et culturelle tout en garantissant une meilleure qualité de vie.

Enfin, la réalité économique et les situations de précarités sociales constituent des éléments de contexte prégnants.

Les exemples de planification et d'aménagements réalisés en Europe du nord, souvent cités en référence, engagent des moyens et des approches publics et individuels qui ne sont pas adaptés au contexte réunionnais. Il s'agit d'inventer avec les Réunionnais une ville de qualité à travers des réponses locales efficaces, pragmatiques, innovantes. Pour parvenir à trouver ce juste équilibre (prise en compte du contexte géographique, social, culturel et économique), le recours à des exercices de programmation à différentes échelles doit permettre de répondre aux réels besoins de manière la plus adaptée.





### Orientation 3

## Mettre les grands projets au service d'une ambition pour le territoire

La Réunion a connu et a besoin de projets de grande ampleur dont la valeur structurante et dynamisante pour l'aménagement du territoire et l'économie de l'île est majeure. Ces grands projets modifient également de manière significative le quotidien des habitants.

Il s'agit de projets portés par une diversité d'acteurs, État et collectivités, de natures variées : grandes infrastructures de transport, d'aménagement, agricoles ou projets collectifs de préservation des milieux naturels et des paysages mais aussi nouveaux quartiers voire nouvelles villes. Ils participent tous au fonctionnement de la ville réunionnaise.

Largement financés par les budgets publics, ces grands projets doivent procéder d'une vision prospective et partagée de l'intérêt général de l'île. Ils doivent également avoir valeur de référence en matière de développement du territoire pour les générations futures.

Ces projets font l'objet d'études préalables, d'opportunité, techniques ou encore d'études d'impact, mais doivent également s'inscrire dans une gouvernance ouverte et pérenne, de l'amont jusqu'à l'évaluation du projet et de son fonctionnement après son achèvement.

L'anticipation de ces projets et leur prise en compte au plus tôt dans les démarches de planification stratégique doivent permettre une continuité, une intégration entre projet de territoire, planification, et grands projets plutôt que de devoir adapter l'un à l'autre a posteriori.

## ENCOURAGER LES PROJETS GLOBAUX STRUCTURANTS

Levier  
1

La Réunion, compte tenu de son dynamisme démographique, est confrontée à un défi quantitatif de production des espaces aménagés et de logements. Ce défi est tel qu'il faut oser penser et mettre en œuvre des projets d'aménagements structurants, sans lesquels les réponses au besoin ne pourront toutes se situer dans une logique d'optimisation des équipements primaires existants.

La cohérence entre les échelles d'un territoire et la prise en compte simultanée de ses différentes composantes s'obtient nécessairement par la définition, au préalable, d'un projet.

Ce projet est à la fois l'expression d'une volonté politique (qui affirme quel aménagement et quel développement est voulu pour demain) et d'une intention spatiale et géographique qui la concrétise et l'inscrit sur le territoire.

Il doit s'adapter aux spécificités du territoire auquel il se rattache: un site et une histoire propres, une organisation et un caractère particuliers, une agriculture et une économie spécifiques, des habitants et des besoins particuliers.

Infrastructure de transport, nouveau quartier d'habitat, zone d'activité, ..., tout projet thématique, porté par une collectivité doit être inscrit dans un projet stratégique plus large, à l'échelle de la commune, de l'intercommunalité.

L'État, la Région et le Département ont souhaité à travers le CPER 2014-2020, et c'est une réelle innovation, soutenir

et accompagner les collectivités dans la construction de projets stratégiques de territoire à entrées multithématiques, en cofinçant l'ingénierie, les études et l'évaluation et les démarches de concertation, telle que la démarche d'atelier des territoires sur la zone arrière aéroportuaire de Roland Garros (CF p.27).

Une enveloppe de 4M€ État et environ 1,5 M€ des collectivités a été pré-fléchée pour la mise en œuvre de cette action.

Au-delà d'un accompagnement financier, l'État au travers de la mission de conseil aux territoires, portée par la DEAL, accompagnera les collectivités et les opérateurs privés, portant des projets à fort enjeu pour le territoire. Ce conseil se nourrit de l'expertise des services de l'État et de ses opérateurs dans leurs différents domaines d'intervention (urbanisme, aménagement, transition énergétique, risques naturels, politique de l'eau, la préservation de la biodiversité, patrimoine culturel ou économie agricole). Il visera à concrétiser à l'échelle du projet, les attentes, les vigilances, les démonstrations à établir pour aboutir à un projet raisonné, reprenant les principes de la ville durable en s'intégrant parfaitement aux spécificités du territoire d'implantation. Ce conseil doit viser à la cohérence du projet vis-à-vis du projet politique et du besoin exprimé et à la qualité de conception, de la réalisation et du suivi. Au travers d'une telle démarche, les services de l'État sont capables d'aider les collectivités et porteurs de projets à construire et transcrire les principes d'aménagement qui proposent un cadre

de vie et une offre de services diversifiée aux populations, à même de garantir une qualité de vie en zone urbaine.

Cette démarche qui repose sur une chaîne cohérente d'actions sera d'autant plus pertinente qu'elle débute en amont du projet :

- cadrages préalables, explicitant les enjeux en termes de ville durable et d'environnement, intégrant si possible l'expertise des architectes et paysagistes conseils de la DEAL ;
- instruction de l'évaluation environnementale permettant de comprendre et questionner les choix d'aménagements faits et l'intégration des enjeux environnementaux et du territoire ;
- autorisation et suivi des indicateurs d'impact du projet.

Par ailleurs, le conseil "régalien" sur les procédures administratives, au titre des différentes législations (urbanisme, environnement, expropriation, etc...), socle du cadrage préalable facilite l'élaboration de dossiers complets et recevables en amont, permettant de raccourcir les délais d'instruction des autorisations.

## PARTICIPER ACTIVEMENT AUX DÉMARCHES INNOVANTES

Levier  
2

Pour favoriser l'émergence de démarche porteuse d'innovation, l'État accompagne les collectivités.

Le projet ÉcoCité tropicale et insulaire du TCO est le seul projet d'Outre-mer, retenu à l'appel à projets national "ÉcoCités". Il consiste à structurer l'urbanisation à l'échelle du cœur d'agglomération. Réparti sur trois communes, La Possession, Le Port et Saint-Paul, il accueille 70.000 habitants et 50.000 emplois.

L'État accompagne techniquement et financièrement ce projet prioritaire pour La Réunion afin de favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir, construire, faire évoluer et gérer la ville, de manière intégrée. L'État accompagnera ce projet à travers la mise en place d'une gouvernance partagée et la recherche d'une structure capable de porter la réalisation à long terme des aménagements ainsi que la définition d'un projet cohérent à l'échelle du grand territoire (plan guide). Intégré à ce projet comme à d'autres, l'État veillera tout particulièrement à faciliter l'émergence et la valorisation de démarches expérimentales concrétisant la réalisation d'une ville de demain innovante (solution Réutilisation des Eaux Usées (REUSE) par exemple).

Par ailleurs, pour répondre aux besoins des collectivités sur les territoires complexes, l'État a initié une démarche innovante d'ateliers des territoires permettant d'aboutir à l'élaboration d'une stratégie d'aménagement durable s'appuyant sur l'intervention d'une équipe d'experts multidisciplinaires de haut niveau et des rencontres de travail regroupant les principaux acteurs. Une première expérimentation à La Réunion a été conduite sur la zone arrière aéroportuaire qui combine des enjeux de développement économique, de structuration paysagère, de gestion d'interfaces, de gestion des zones d'activités, des espaces agricoles, de mobilité ... Cette démarche a vocation à pouvoir être reproduite à l'avenir sur d'autres zones à enjeux. L'État fera une évaluation de la démarche engagée et accompagnera les initiatives de ceux qui souhaiteraient la mettre en œuvre.



Extrait du plan guide EcoCité insulaire et tropicale de La Réunion- TCO- 2015  
Maîtrise d'œuvre : Ateliers Lion / Zone UP / Artelia / Jean-Marie GLEIZES

## PROMOUVOIR ET ACCOMPAGNER DES PROJETS DE RÉFÉRENCE

Levier  
3

Au plan national, L'État initie des démarches directement ou par le biais de ses opérateurs (ADEME, CDC...) qui répondent à ses politiques de promotion durable, de transition écologique ou énergétique. Des démarches de labellisation telles que celles portant sur les ÉcoQuartiers s'inscrivent parfaitement dans cet objectif de promotion de la ville durable réunionnaise. L'État à La Réunion poursuivra son effort d'accompagnement et de valorisation des initiatives qui seront prises par les acteurs réunionnais.

Les appels à projets ÉcoQuartier, lancés par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie dans le cadre du plan national d'action « ville durable » ont pour but de promouvoir, accompagner les projets et leurs acteurs, et conseiller les collectivités.

L'État encourage les collectivités à se saisir des outils méthodologiques, véritables feuilles de route pouvant les aider à cerner les points prioritaires de leurs projets à aborder et à procéder à leur auto-évaluation, qu'ils souhaitent ou non rentrer dans la démarche de labellisation.

Pour celles qui s'engagent dans cette démarche, l'État apporte son appui dans la préparation des dossiers, dans l'explication des vingt engagements qui encadrent la démarche, puis accompagne la collectivité tout au long du processus, mettant ainsi en œuvre ses capacités d'expertise à la fois lors de l'examen des dossiers des candidatures et en appui aux collectivités. Les services de l'État assurent ainsi un rôle d'animateur et de mise en relation des acteurs de l'aménagement.

## METTRE L'URBANISME RÉGLEMENTAIRE AU SERVICE DU PROJET

Levier  
4

Les documents de planification permettent d'inscrire une stratégie d'aménagement dans un contexte, communal ou intercommunal, et de faire converger la diversité des enjeux thématiques liés à la ville (déplacements, environnement, programmation, forme urbaine, ...) vers une forme de développement qui soit durable.

Insuffisamment utilisés comme vecteur d'élaboration, de diffusion puis de mise en œuvre d'un projet politique, ils constituent cependant un maillon central dans la manière de faire la ville, sous réserve d'être actualisés et bien articulés entre eux. La transition des Plan d'Occupation des Sols (POS) vers les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) est ainsi un enjeu fort pour mettre en adéquation les ambitions et les outils.

Le projet politique se traduit dans le PLU à travers le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Une stratégie urbaine doit accompagner ce projet d'ensemble afin de garantir une cohérence entre les projets politiques élaborés à l'échelle des intercommunalités ou des communes et les projets réalisés à l'échelle de quartiers, de morceaux de ville. Celle-ci peut notamment se décliner au travers les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) qualitatives, qui sont à encourager dans la mesure où elles exposent clairement, sur des secteurs précis, les intentions de la commune. Véritable outil opérationnel, obligatoire dans les PLU, l'OAP suffisamment précise sur une zone d'urbanisation future garantit l'intégration globale pérenne d'un aménagement dans son territoire.

L'État exprimera des attentes en matière de qualité de la conception de ces outils et souhaite y contribuer en conseillant de manière explicite et concrète les communes et les EPCI sur les enjeux de la ville durable Réunionnaise prévalant aux différentes échelles du projet urbain. Ces conseils sont notamment portés dans cadre de l'association à l'élaboration des documents de planification, idéalement le plus en amont possible de la réflexion. Ils sont intégrés dans le « Porter à Connaissance », qui doit dépasser le rappel du cadre législatif et réglementaire à respecter. Ces éléments restent néanmoins nécessaires, puisque l'État devra garantir le respect des règles d'urbanisme et de l'environnement, au travers du contrôle de légalité sur les documents de planification.



#### Situation

Le projet est situé :

- ▶ dans le pôle 6 du Grand Toulouse ;
- ▶ dans le quartier 6.1 « Arènes Romaines – Saint-Martin du Touch » de la démocratie locale de Toulouse,
- ▶ autour de la halte ferroviaire de la Ligne C « Saint-Martin du Touch », entre la rocade Arc-en-ciel à l'Ouest et les Rives du Touch à l'Est



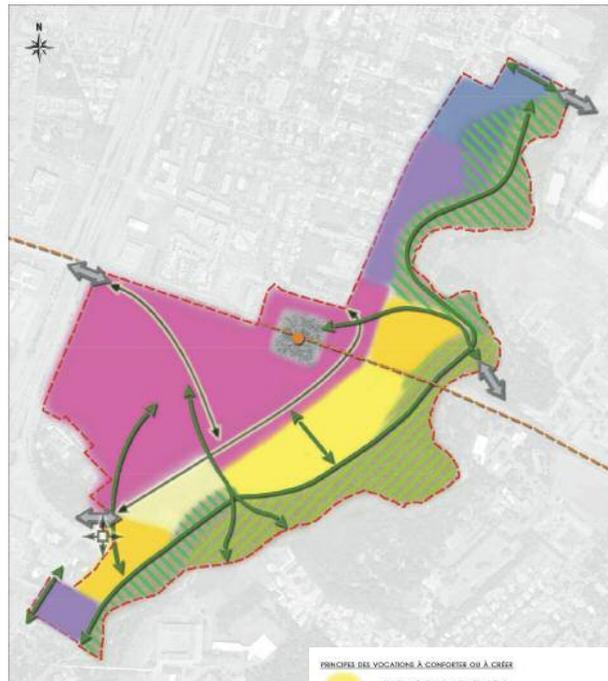
#### Enjeux

- ▶ Définir des principes de composition urbaine dans l'attente de la réalisation d'un projet d'aménagement d'ensemble ;
- ▶ Fixer les orientations permettant d'assurer les conditions minimales de desserte du secteur et la réorganisation autour du pôle gare de la ligne C ;
- ▶ Permettre la réalisation d'une offre de logements plus diversifiée ;
- ▶ Répondre aux besoins de renforcement des équipements existants tant pour les habitants actuels que futurs ;
- ▶ Relier le quartier de Saint Martin aux quartiers environnants (Lardenne, école vétérinaire). Mise en valeur des espaces publics ;
- ▶ Valoriser et préserver les bords du Touch en initiant une démarche de projet de protection mais aussi de valorisation des bords du Touch pour contribuer à l'amélioration du cadre de vie.

#### Objectifs

article L.123-1-4 du Code de l'urbanisme

- ◆ mettre en valeur l'environnement
- ◆ mettre en valeur les paysages
- ◆ mettre en valeur les entrées de villes
- ◆ mettre en valeur le patrimoine
- ◆ lutter contre l'insalubrité
- ◆ permettre le renouvellement urbain
- ◆ assurer le développement de la commune



### UN EXEMPLE D'ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)



### ENCOURAGER L'ÉLABORATION DE PROGRAMMES D'ACTIONS FONCIÈRES À L'ÉCHELLE DES EPCI

Levier 5

Le développement de la ville durable doit en partie se concrétiser à travers des interventions publiques sur des terrains maîtrisés. Celles-ci sont les plus pertinentes et facilitées dans leur mise en œuvre quand elles s'inscrivent dans un programme d'intervention pluriannuel négocié à la bonne échelle. Afin de disposer de la capacité à agir, des plans d'acquisitions foncières sont à établir en intégrant à la fois :

- les visions stratégiques d'aménagement du territoire et de politique de l'habitat relevant du niveau régional et communautaire ;
- des planifications spatiales et aménagements opérationnels de niveau communal.

Cette action foncière au service du projet de territoire qui intéresse les territoires urbains, ruraux et naturels doit mobiliser les outils existants tels que l'EPFR, le conservatoire du littoral et la SAFER.

L'État incitera et accompagnera les collectivités à élaborer des programmes d'actions foncières fondés sur un projet de territoire piloté par une gouvernance permettant d'associer les différents acteurs et contractualisés avec les opérateurs en capacité à optimiser le dispositif.



# Une ville mieux inscrite dans son territoire

Valorisation des atouts de son territoire

## Orientation 1

### Mettre un terme à la consommation excessive des espaces naturels et agricoles

L'île de La Réunion présente un contexte d'aménagement particulier et contraint, avec une dynamique démographique importante et des besoins en aménagement qui lui sont associés, mais aussi avec un patrimoine naturel ou culturel, agricole notamment, tant en termes de paysage que de biodiversité. La consommation d'espaces a trop longtemps été la norme du développement urbain et une économie foncière réfléchie s'impose.

Les zones urbaines actuelles disposent encore de fortes capacités de construction. En effet, au cœur de ces espaces urbains, notamment dans les centres-villes, existent encore des secteurs non bâtis ou faiblement occupés. Moyennant une meilleure utilisation de l'espace, ils peuvent accueillir des opérations d'aménagement et de constructions nouvelles permettant une densification dans des zones bien équipées en services publics et bien desservies.

La mobilisation du foncier et son aménagement représentent ainsi un enjeu fondamental de la construction de la ville, notamment sur notre territoire très contraint, et nécessitent une politique foncière volontariste. Les outils de maîtrise foncière existants doivent s'inscrire davantage dans une vision stratégique à l'échelle intercommunale en cohérence à l'échelle de l'île.



La mise en place par les EPCI de Plans d'Action Foncière Intercommunaux, établis sur la base d'un projet politique et d'une stratégie déclinant de manière opérationnelle les objectifs fixés par le PLH, est une piste à poursuivre.

Au-delà de la nécessaire maîtrise de la consommation des sols, il convient désormais de dépasser une approche d'opposition, de concurrence des espaces, pour parvenir collectivement à la construction d'un territoire mixte, composite, faisant dialoguer entre eux espaces naturels,

agricoles et espaces urbanisés pour valoriser de manière croisée leurs atouts et apports respectifs.

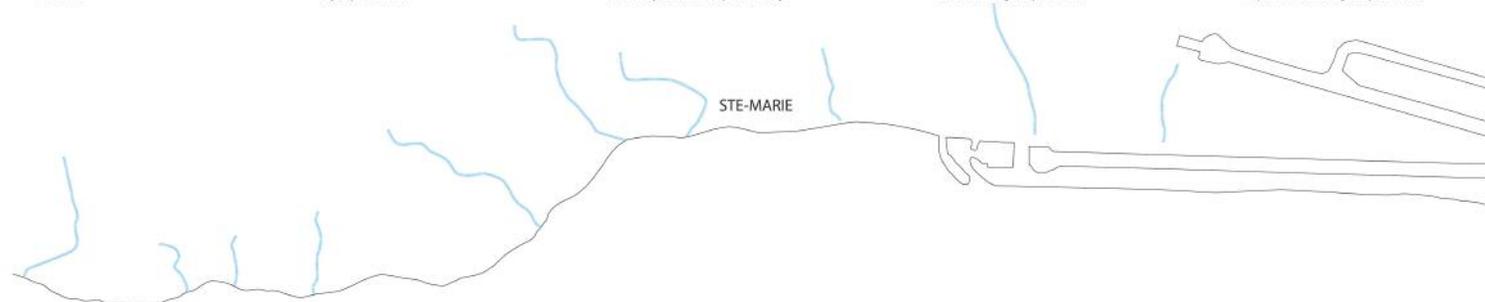
Cette prise en compte des complémentarités et de la complexité du fonctionnement du territoire constitue une voie pour dépasser les oppositions souvent conflictuelles entre les différentes familles d'acteurs, dont les positions souvent focalisées sur la défense d'un seul intérêt ne sauraient être exclusives des autres, malgré leur légitimité.

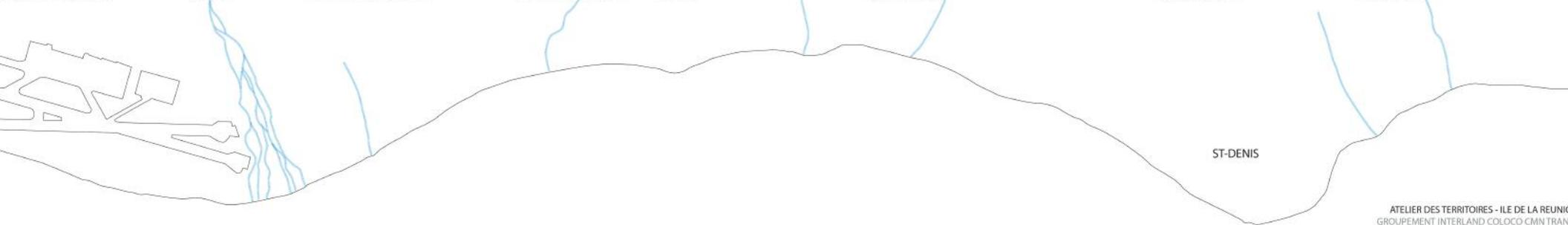
## Orientation 2

### Inverser le regard sur les espaces naturels et agricoles et les appréhender selon leur interrelation avec la ville

Les propos introductifs du Livre Blanc ont souligné l'évolution de nos pratiques quotidiennes et le fonctionnement urbain généralisé qui caractérisent aujourd'hui nos territoires. Leurs différentes composantes ne peuvent plus être pensées et régies selon leurs logiques et leurs enjeux propres. Les besoins et les ressources disponibles d'une part, la prévention des risques naturels d'autre part, ne le permettent plus et une approche globale met rapidement en évidence les avantages que peuvent tirer les espaces urbains, naturels et agricoles à être abordés de concert.

La forme urbaine des villes réunionnaises a très rapidement évolué dès les années 70 avec la construction massive de nouveaux quartiers constitués d'immeubles collectifs. Mal perçus et mal vécus car en opposition avec le mode de vie réunionnais qui valorise le rapport à la nature, au plein air et aux paysages, ces immeubles et l'image de densité qu'ils véhiculent ont longtemps desservi les initiatives contemporaines pour des quartiers plus denses.





La perception de la densité varie en fonction de la qualité du bâti et de la possibilité offerte aux habitants de facilement accéder à des espaces publics végétalisés, des espaces naturels et de loisirs, de maintenir un lien avec le grand paysage en promouvant les liaisons vers les espaces naturels plus lointains.

Un équilibre est donc à trouver entre la nécessaire densité des opérations nouvelles ou des opérations de renouvellement urbain, et le développement ou le maintien d'une accessibilité aisée aux espaces ouverts, offrant la respiration nécessaire à tout habitant de la ville.

Parmi ces espaces de proximité, les espaces agricoles péri ou intra-urbains méritent une attention particulière, une meilleure connaissance de leur diversité, de leurs contraintes d'exploitation, de leur apport possible au fonctionnement de la ville. Ces espaces, ensuite valorisés dans le cadre d'un projet de territoire global et bien concerté, peuvent contribuer au développement des énergies renouvelables, des circuits courts, à la régulation thermique et à la maîtrise de l'érosion des sols et la prévention des risques naturels.

Les espaces naturels en milieu urbain ou autour de la ville, trop souvent considérés comme la variable d'ajustement dans un contexte où le foncier constructible est rare et les besoins en logements massifs, peuvent contribuer, tout comme les espaces agricoles, au mieux vivre en ville. Ils constituent le grand paysage et les lieux de repos facilement accessibles depuis la ville qui rend plus acceptable la densité urbaine.

Très convoités à l'Ouest, délaissés à l'Est, les espaces littoraux, très fragiles, constituent un bon exemple, d'une interaction à valoriser. Leur fréquentation offre aux habitants des espaces urbains la respiration nécessaire au quotidien, et le lien à la ville peut apporter des aménagements (promenades, services...) qui en garantissent la préservation, la mise en valeur.





Les espaces naturels peuvent aussi assurer un rôle majeur dans la prévention des risques naturels s'ils sont bien intégrés aux réflexions : zones d'expansion des crues, déversement des eaux de ruissellement et plus largement bon fonctionnement des systèmes écologiques.

Ils sont également supports de mobilité au travers des traces et sentiers qu'ils abritent, permettant ainsi de relier les quartiers entre eux par la marche, en dehors des itinéraires piétons souvent inconfortables ou inexistant dans les tissus urbains.



### CONTRIBUER À LA CAPITALISATION ET AU PARTAGE DES CONNAISSANCES

Levier 1

Pour permettre une adaptation adéquate de la ville à son territoire, il est nécessaire de bien en appréhender les différentes caractéristiques. L'État, grâce au rôle de capitalisation et de diffusion des connaissances participe à cette étape essentielle qui s'inscrit à l'amont des projets d'aménagement. Plusieurs outils existent déjà ou sont en cours d'élaboration pour contribuer à la définition de stratégies adaptées à leur contexte :

- l'Atlas des paysages ;
- la définition des continuités écologiques ;
- les cartes d'aléas et de risques naturels ;
- le Profil Environnemental de La Réunion ;
- la construction et la géolocalisation des bases de données : constructions neuves, logements locatifs sociaux, ZAC, RHI, Frafu ... ;
- l'Outil de suivi du Mode d'occupation du sol (en cours d'élaboration).

Par ailleurs, l'État participe au financement et au pilotage de l'agence d'urbanisme qui a vocation à fournir les données utiles à l'observation du territoire et notamment sur l'habitat indigne.

### PARTICIPER ACTIVEMENT AUX DÉMARCHES INNOVANTES - LA GIML

Levier 2

La Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (GIML) est une démarche issue du Grenelle de la mer et du Livre Bleu Sud océan Indien, déclinaison de la politique maritime volontariste que souhaite promouvoir le gouvernement. Son expérimentation à La Réunion constitue l'une des actions prévue à l'échelon local afin d'asseoir la complémentarité des politiques maritimes et terrestres. L'objectif de cette démarche est d'améliorer la gestion du continuum terre-mer, à l'échelle d'un territoire d'expérimentation, pour faciliter une cohabitation harmonieuse entre les différents usages et activités sur le territoire, dans une perspective de développement durable et de bien-être des populations.

La GIML aborde l'ensemble des activités humaines et intègre dans sa démarche une analyse multi-sectorielle avec notamment l'élaboration d'un diagnostic partagé par les acteurs intervenant sur les espaces terrestres et marins.

La GIML promeut le développement de visions prospectives et de plans d'actions aux échelles géographiques appropriées. Cette démarche de gestion du littoral et de la mer, biens communs, associe tous les acteurs concernés, publics ou privés.

Enfin, les actions de la GIML visent à la cohérence et à la pérennisation d'instruments financiers pour mutualiser les moyens des différents opérateurs au service d'actions et de projets communs. Le secteur retenu pour l'expérimentation de la GIML à La Réunion, démarche portée par le TCO, s'étend du Cap La Houssaye à la ravine de Trois-Bassins et des remparts du Maïdo au large de l'Ermitage. Il inclut la seule rivière pérenne de l'Ouest, la ravine Saint-Gilles, et permet donc d'appréhender le fonctionnement du bassin versant « du sommet des montagnes au battant des lames », et bien plus au large jusqu'à 12 milles nautiques." (source : [www.giml.re](http://www.giml.re))

### ORGANISER LA GOUVERNANCE NÉCESSAIRE À L'ÉQUILIBRE DE LA CONSOMMATION DES DIFFÉRENTS ESPACES

Levier 3

Dans un contexte insulaire, la préservation des espaces agricoles et naturels constitue un enjeu particulièrement fort du fait de la pression foncière et nécessite une adhésion commune des différents acteurs.

Instituée depuis 2012 à La Réunion, la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) constituait une instance de concertation entre acteurs de l'aménagement et intérêts agricoles et environnementalistes. Présidée par le préfet, cette commission donnait des avis sur les documents d'urbanisme ou les projets qui impactaient les zones agricoles.

La loi d'AVENIR agricole a élargi le champ de compétence de cette instance aux espaces naturels et forestiers (CDPENAF) afin d'éviter que la pression foncière ne se reporte sur les zones naturelles. Saisie, comme la CDCEA, en amont des décisions sur le plan de l'urbanisme réglementaire ou des projets d'aménagement, la CDPENAF doit permettre aux différents acteurs de l'aménagement de concevoir des projets les plus économes possibles en espaces naturels ou agricoles et de les appréhender le cas échéant sous l'angle d'une compensation.

**ASSURER LE RESPECT DU DROIT DES SOLS  
DANS LES ZONES À ENJEUX FORTS  
POUR LA POPULATION**

Levier  
4

La lutte contre les constructions illégales participe à la préservation des espaces à forts enjeux qui doivent être protégés. Le protocole signé fin 2012 entre le préfet et les procureurs acte, entre autres, le principe fondamental consistant à concentrer les moyens de lutte dans les secteurs à enjeux environnementaux et patrimoniaux : zones agricoles, naturelles, à risques, secteurs protégés.

Parallèlement, les communes doivent s'investir davantage dans cette lutte en prenant à leur charge les infractions situées dans les zones urbaines de leur PLU. La DEAL accompagne les communes qui s'engagent dans cette démarche en assurant un compagnonnage.

Enfin, l'État veille à la mise en œuvre des décisions de justice en procédant au recouvrement des astreintes et en réalisant chaque année des démolitions d'office qui ont une valeur d'exemple.

**INTÉGRER LE DÉVELOPPEMENT DES  
HAUTS POUR UN AMÉNAGEMENT  
DURABLE DU TERRITOIRE**

Levier  
5

Les Hauts de La Réunion couvrent près des trois quarts de l'île et dans la tendance démographique qui se dessine pour 2030 avec un million d'habitants attendu sur La Réunion, ceux-ci accueilleraient 20 % de la population. Face à la pression foncière et urbaine du littoral, les Hauts sont aujourd'hui regardés comme des territoires d'exception, correspondant au périmètre du Parc national (label qui se double à La Réunion d'une inscription au Patrimoine mondial de l'Unesco). Ils bénéficient d'une image de qualité et d'authenticité, qu'il convient de préserver et de valoriser. Ils représentent non seulement une sorte de poumon vert de La Réunion, mais forgent aussi l'identité et l'image touristique de l'île. Aussi, il est essentiel d'intégrer une nécessaire complémentarité entre les Hauts et les Bas pour orienter l'île vers un aménagement durable sur l'ensemble de son territoire. Cela doit passer notamment par des approches plus qualitatives de l'aménagement, autour notamment des villes relais et bourgs de proximité inscrits au SAR.

Les Hauts doivent également participer pleinement au rayonnement de La Réunion et contribuer aux équilibres socio-démographiques de l'île en tissant des liens plus forts avec les zones urbaines et le littoral (par le biais aussi de la valorisation de la démarche « portes de Parc national »).

Depuis 35 ans maintenant, l'État, à travers le commissariat à l'aménagement des Hauts, avec le conseil départemental et le conseil régional conduisent des politiques spécifiques à destination de ces territoires singuliers longtemps considérés comme des territoires enclavés et exclus du développement.

La nouvelle stratégie pour les Hauts consacre 90 millions de fonds européens (65 millions de FEADER et 25 millions de FEDER) soit environ 130 millions d'euros de fonds publics sur la période pour les Hauts.

L'État pour sa part participera à l'effort collectif à travers notamment le contrat de plan (CPER) avec 13.5 M€ de contre partie sur les mesures développement et structuration des hauts de l'île.

## Schéma d'Aménagement Régional (SAR)

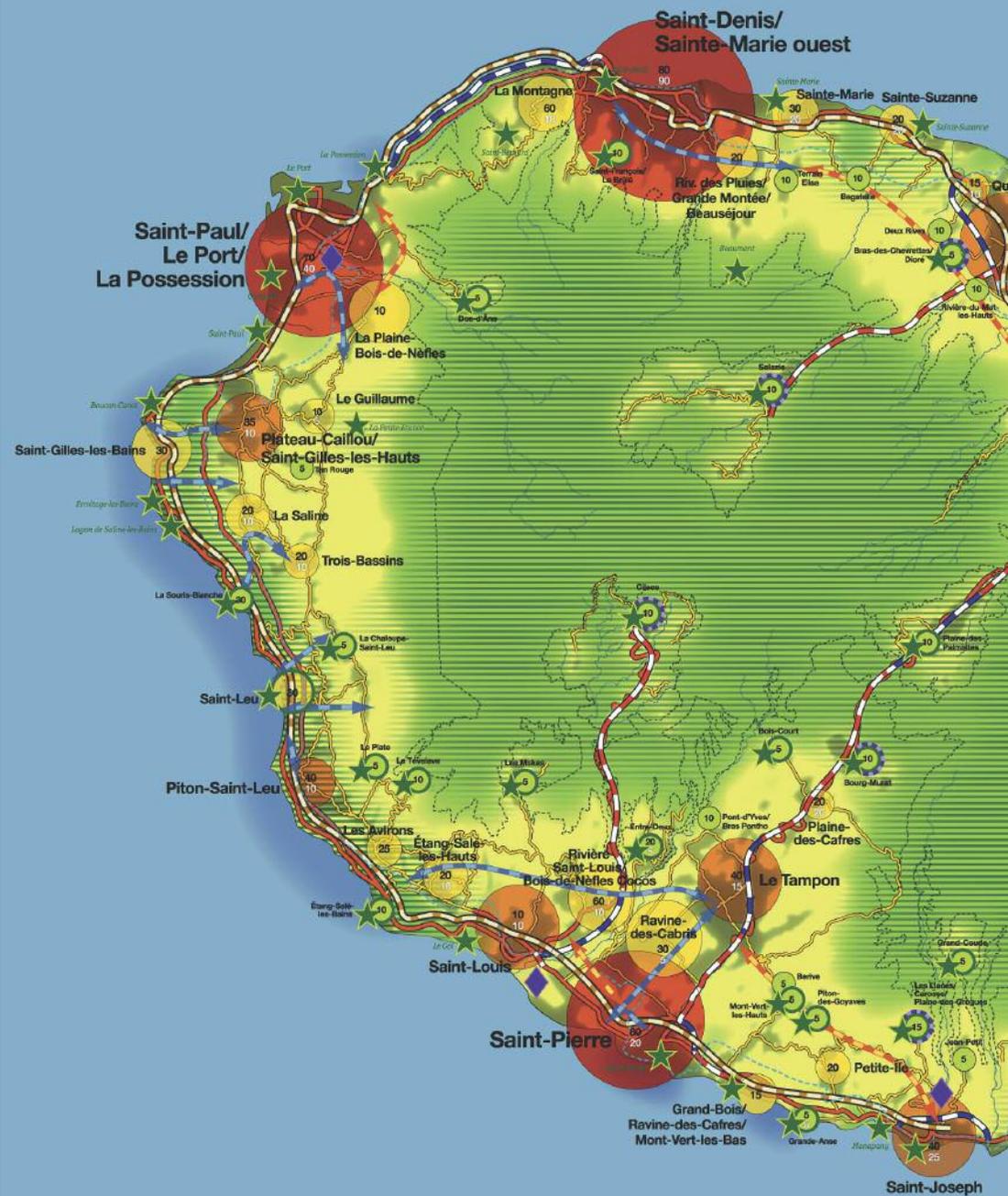
Approuvé en 2011, le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) constitue le document stratégique de planification et de développement à l'échelle de l'île. Il expose les grands principes et les équilibres à atteindre pour permettre à chaque territoire de s'épanouir, de se développer durablement tout en garantissant la protection de l'environnement.

Pour ce faire, le SAR affiche comme orientations ciblées, une meilleure répartition des équipements structurants et la localisation préférentielle des extensions urbaines, activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques, l'accessibilité aux services, la diversification de l'offre de transports et l'amélioration du maillage routier.

Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), volet littoral du SAR, précise les modalités d'application de la loi Littoral. Il détermine la vocation générale des différentes zones et les principes de compatibilité applicables aux usages maritimes.

Le SAR repose sur un projet de société autour du devenir durable de l'île qui reste à rendre réel, sous peine de voir ce territoire s'altérer davantage. Il pose ainsi le modèle d'organisation de l'aménagement du territoire réunionnais en définissant une armature urbaine à partir de centralités de niveaux différents et insiste sur la nécessaire complémentarité du territoire et la mise en articulation de ces différentes composantes. Le SAR constitue ainsi le document de référence et d'encadrement fort, rigoureux et mobilisateur, qui doit être relayé en ce sens par les projets territoriaux qui se traduisent dans les documents d'urbanisme infra-régionaux SCoT, PLU. Outre le lien de compatibilité qui s'impose à ces documents « inférieurs », il a vocation à orienter et nourrir les réflexions lors de l'élaboration de ces documents d'urbanisme, pour mieux asseoir les choix politiques d'aménagement et de projets d'aménagement.

Le SAR doit être perçu comme un cadre qui permet d'assurer une cohérence globale dans les politiques d'aménagement à l'échelle de La Réunion.











Une ville pensée et  
conçue pour et avec  
ceux qui la vivent

Le territoire réunionnais et sa population ont connu, au cours des dernières décennies, une mutation profonde et rapide tant d'un point de vue social, qu'économique ou encore urbain. Cela est, dans une large mesure, à mettre au crédit des efforts engagés par la puissance publique, en matière d'investissements publics et d'éducation notamment.

Cette mutation a fortement fait évoluer les modes de vie, vers plus de services, de confort, d'accès à des biens de consommation, mais a également généré des fractures et des décrochages au sein de la société et du territoire réunionnais.

La Réunion laisse apparaître, ainsi, plusieurs modèles sociaux et sociétaux (du modèle traditionnel créole au modèle sociétal urbain) qui coexistent et conduisent à une multitude de besoins divers et variés.

La ville réunionnaise de demain doit organiser la cohabitation et la transition entre ces modèles, notamment en sauvegardant et en diffusant les valeurs fondatrices collectives du vivre-ensemble réunionnais.

Cette réalité demande une meilleure connaissance des attentes et des pratiques des habitants afin de clarifier et d'objectiver les réels besoins en logements, services et équipements, mobilité, déchets et énergie, et de les anticiper.

## Orientation 1

### Diversifier et systématiser la participation citoyenne

Les choix d'aménagement ou l'élaboration de grands projets ayant un impact direct sur le quotidien des Réunionnais s'inscrivent dans des cadres réglementaires d'information ou de concertation. Il apparaît toutefois que ces dispositifs ne permettent, que de manière imparfaite, de réaliser une réelle concertation, une gouvernance de projet associant sur le long terme les principaux concernés : les habitants. En effet, les enquêtes publiques interviennent trop tard sur la base d'un projet abouti. Les réunions publiques rassemblent souvent les mêmes personnes, déjà sensibilisées et informées.

Actuellement, les pratiques de concertation sont proportionnées à l'importance donnée aux projets par les responsables politiques. La démarche participative souvent souhaitée par toutes les parties reste complexe à mettre en œuvre et peu de projets disposent d'un budget spécifique dédié à la participation ; ce qui peut réduire les chances de réussite totale du projet et limiter les possibilités d'innovation.

Or, faire participer la population dans les projets d'aménagement permet de collecter la connaissance et les pratiques de la population, favorise l'appropriation du projet et peut désamorcer, si besoin est, les oppositions

au projet. Il est important de débattre de la place et du rôle des habitants dans le projet. La concertation permet de faire évoluer les processus de conception de projets, traditionnellement descendants, vers une approche itérative et participative.

La ville réunionnaise de demain ne peut se faire qu'en associant régulièrement la population, dans la durée et sur la base de vrais questionnements lors d'étapes décisives.

Il est à noter que le public habituel ne s'exprime pas spontanément.

Il convient de trouver, à la fois dans les dispositifs actuels à améliorer, ou dans de nouvelles formes d'association, la manière de renouer les relations entre population et pouvoirs publics.

## Exemple réunionnais : Ravine Blanche à Saint-Pierre

### Concertation et participation de la population au travers des programmes de renouvellement urbain et ÉcoQuartier

Dans le cadre des projets financés par l'ANRU et de la démarche ÉcoQuartier, la concertation et la participation de la population tout au long du projet sont des enjeux forts portés par l'État. L'ANRU accorde des subventions aux actions de concertation et de communication vers les habitants sur l'ensemble du projet de rénovation urbaine. La concertation repose sur le partage du diagnostic préalable et l'élaboration concertée du projet, l'association des habitants tout au long de la mise en œuvre et l'évaluation des effets de ce dernier auprès des habitants.

### En rénovation urbaine, la concertation s'impose ... naturellement.

Intervenir sur un quartier ancien, au sein duquel une population réside et développe ses habitudes et ses modes de vie, nécessite une approche sensible. C'est le cas de Ravine Blanche où près de 6000 habitants vivaient déjà au moment



de la signature de la convention avec l'ANRU en octobre 2007. La transformation de ce quartier, dont l'ambition urbaine était qu'il s'intègre pleinement à la ville et pour ce faire qu'il en dispose de toutes les qualités – aussi bien en termes de fonctions et de services – bien qu'évidente pour les élus et les techniciens, devait rallier l'adhésion de la population.

Outre l'organisation de réunions d'information publiques, la mise en place, dès 2008, d'ateliers urbains participatifs, a permis de satisfaire à cette exigence au-delà des objectifs espérés. En effet, après s'être mis d'accord sur les thèmes prioritaires à traiter, les habitants – dont une quinzaine s'inscrivant durablement dans la démarche – ont défini 78 propositions concrètes portant pour l'essentiel sur l'aménagement du parc urbain, mais aussi sur la requalification des espaces publics et sur l'amélioration de la gestion du quartier.

Les concepteurs de l'aménagement du parc urbain se sont largement inspirés de ces propositions. Comme en témoignent les résultats de l'enquête de satisfaction menée six ans plus tard, c'est la réalisation qui recueille le plus fort pourcentage de satisfaits (soit 90%), même si l'état des rues, venelles et placettes (81%) et l'entretien des espaces publics (77%) obtiennent des scores tout à fait honorables.

Cette enquête a aussi permis de mettre en lumière le bon niveau de connaissance du projet par les habitants. En effet, aujourd'hui, 65 % déclarent connaître le projet de rénovation urbaine mené sur leur quartier alors qu'ils n'étaient que 21 % en 2008.

**La notion de quartier ou « kartié » à La Réunion est très forte et correspond à une logique d'espace de sociabilité avec son identité propre, les habitants se reconnaissent à cette échelle de territoire, à cette échelle de ville.**

## Orientation 2

### Répondre à la diversité des besoins en logement et à leur bonne localisation

D'initiative privée mais également publique, la fabrication de « la ville » actuelle, nuancée par certaines opérations de qualité, reste centrée sur la réalisation massive de logements locatifs sociaux répondant notamment à un principe d'opportunité et de faisabilité immédiate.

La réponse aux besoins en logements à La Réunion est en majorité sociale (72% des ménages éligibles au logement social). Cependant, celle-ci doit s'inscrire dans un panel de produits diversifiés permettant de mieux répondre à l'ensemble des strates de la demande, favorisant ainsi des parcours résidentiels accomplis et la construction de la ville mixte de demain. Il s'agit de mieux prendre en compte l'évolution des demandes, notamment celles des publics vulnérables ou en difficulté (personnes âgées, personnes handicapées, bénéficiaires de minima sociaux).

Seul l'échelon intercommunal peut permettre, au travers des PLH, un travail pertinent en termes de diversité d'offre. Pour ce faire il est nécessaire de :

- préciser des stratégies territorialisées de production neuve sur tous les segments de la politique de l'habitat (logement social, intermédiaire et libre) et par typologie de logements, à partir d'une caractérisation plus fine des besoins ;

- redéfinir les processus décisionnels de la programmation de logements sociaux en renforçant le rôle de l'EPCI comme chef de file, de manière à mieux inscrire la production neuve dans les objectifs territorialisés et partagés définis dans les PLH ;
- optimiser les dispositifs financiers existants (LBU, PINEL, crédit d'impôt, accession sociale à la propriété, réhabilitation, ANAH ...).

La programmation et la production d'une offre plus variée et plus globale de logements doivent permettre de répondre aux besoins et aux attentes multiples de la population actuels et futurs :

- une diversité des typologies et des formes urbaines en réponse à la diversité des profils familiaux ;
- une réflexion sur la forme urbaine et architecturale et la place de la nature en s'inspirant des spécificités réunionnaises ;
- la valorisation de l'espace public comme lieu d'échanges et de qualité de vie, élément central de l'aménagement et non pas synonyme de délaissé.

Ces enjeux de réalisation de logements variés poussent vers une réflexion stratégique de mixité sociale et résidentielle, une production plus qualitative et à l'écoute des populations réunionnaises.

La participation des habitants, usagers, associations, gestionnaires et collectivités dès l'amont du projet permettra de mieux connaître les besoins et impliquera tous ces acteurs dans le temps au-delà de la réalisation de l'opération.

Pour répondre aux situations de précarité, d'insalubrité et plus globalement, au fort besoin en logements engendré par un accroissement de la population particulièrement intense, la manière de faire la ville s'est longtemps basée sur des objectifs quantitatifs de création de logement, souvent au détriment de réflexions urbaines garantes d'une bonne intégration dans le territoire.

Cette nécessité de parvenir à trouver un logement pour tous, doit cependant s'accompagner d'une réflexion urbaine et d'une mise en œuvre réelle de projets de qualité répondant aux critères d'une ville durable. Cette approche n'est pas un plus, un vernis architectural, mais constitue la garantie à part entière de produire aujourd'hui des quartiers et des villes qui puissent offrir dans la durée des réponses aux légitimes besoins de vivre confortablement, se déplacer facilement, se projeter dans la vie et dans la ville.

Ceci est vrai pour la création, en extension de nouveaux morceaux de ville ou pour les projets de renouvellement de la ville sur elle-même.

### Orientation 3

## Répondre à la diversité des besoins en services et à leur accessibilité

Face à une disparité des publics et de modes de vie, on constate une multitude d'attentes et de besoins de la société réunionnaise. Au-delà de ce constat, il apparaît essentiel de créer de la mixité au sens large (sociale, culturelle, intergénérationnelle et fonctionnelle) aux différentes échelles (agglomération, commune, quartier, immeuble).

Pour favoriser ce « vivre ensemble » et mieux connaître les attentes des habitants, il est indispensable de créer un dialogue favorable avec eux, les faire participer activement, faire de l'accompagnement social et humain ; tout cela afin de mieux appréhender le besoin de consommer, l'exigence de qualité des espaces, l'offre de services et de divertissements ... et d'apporter des réponses dans la durée qui permettent une diversité de produits et une évolution des formes. L'aménagement urbain et le développement de services adaptés à toutes les échelles seront déterminants.

La question économique est centrale : la répartition des emplois, l'économie de l'aménagement, le développement économique d'un territoire et les fonctions qui y sont associées sont essentielles dans l'attractivité de la ville pour les ménages qui y vivent (ou sont susceptibles de le faire).

### Orientation 4

## Développer des espaces publics de qualité, porteur d'animation urbaine, sociale

Les réflexions sur la ville durable réunionnaise ont rapidement conduit le débat sur les évolutions attendues et nécessaires autour des espaces publics. Le changement des modes de vie et des modes d'habiter oblige à revoir les fondamentaux de l'aménagement public. Des espaces publics doivent se développer pour répondre aux attentes diversifiées des habitants ; penser et concevoir des espaces de qualité et accueillants qui développent une nouvelle forme de sociabilité.

Outre l'importance de générer une réelle mixité fonctionnelle (fonctions économiques, culturelles, sociales, transports...), l'urbain doit s'organiser autour de ces espaces collectifs structurants et fédérateurs. La contribution à la définition d'espaces publics de qualité est perçue comme un service urbain à part entière, le support d'un art de vivre collectif fondement de la ville durable.

Or, il s'avère que les espaces publics et espaces végétalisés sont insuffisants et leur statut, leur fonction, difficile à qualifier. Ce sont souvent des espaces extérieurs résiduels de la construction (« espaces non bâtis ») ou des espaces en friche.

Il devient urgent de réagir et proposer des espaces collectifs qualifiés, qu'ils soient publics ou privés, avec des

fonctions et des usages propres comme, par exemple, des espaces de rencontres, de regroupements privés, de loisirs, de manifestations, de détente pour répondre au manque actuel de lieux de sociabilité.

Un espace public de qualité va permettre de structurer le quartier et le paysage. Le fait de définir et clarifier les espaces va permettre leur juste appropriation par les habitants du quartier, les riverains voire les publics extérieurs.

Pour répondre à cet enjeu de développement des espaces publics, il est nécessaire, au départ, de bien comprendre les différents modes de vie et les besoins des habitants et plus largement de la population, différents au cas par cas, afin de définir de manière pertinente quels lieux créer, quels usages allouer et comment les investir.

Les espaces de front de mer appellent un regard particulier. Une meilleure articulation est à rechercher entre les équipements et aménagements touristiques et le tissu urbain "quotidien". La nature et l'implantation des services ainsi que leur accessibilité peuvent répondre simultanément à une diversité de bénéficiaires, touristes et habitants. De même, la valorisation du patrimoine urbain et la recherche d'une continuité qualitative des espaces publics entre le front de mer et la ville sont à encourager.

Quelle que soit l'échelle et le contexte de l'opération d'aménagement, il faut qu'elle prenne en compte la problématique du traitement des limites public / privé, le rapport de l'individuel au collectif, le lien social, l'appropriation, le respect et la perméabilité des espaces et le sentiment de sécurité.

## Exemple réunionnais : le cœur vert familial de Saint-Denis



Le Cœur Vert Familial est un lieu de vie, de loisirs et de convivialité d'envergure de 35 hectares, ouvert aux familles qui peuvent se retrouver, et profiter d'espaces agréables et verdoyants.

Ce parc est un lieu pour tous permettant la promenade, mais offrant également des activités sportives (Aquanor, skate park, beach soccer, boulodrome, plateaux sportifs), touristiques (3 restoparks et 3 kiosques), culturelles (amphithéâtre, scène de lecture, la médiathèque) et ludiques (aires de jeux divers sur plusieurs sites).

Le « Cœur Vert Familial » facilite les liaisons entre les quartiers riverains (Sainte-Clotilde, le Butor, Montgaillard, Providence, Vauban, Champ Fleuri) et permet de relier aisément le front de mer en toute sécurité (à pied, à vélo).

Ainsi l'aménagement paysager et l'implantation de ces nouveaux équipements de proximité ont permis de fidéliser encore plus la population qui s'est appropriée le site pour ses rendez vous sportifs, familiaux et conviviaux.



## Orientation 5

### Mieux organiser les mobilités, en accord avec les enjeux de territoire

Les réflexions sur la ville durable réunionnaise dépassent l'approche des seules formes urbaines pour intégrer l'accessibilité de l'ensemble des composantes du territoire à ses différentes échelles. Le déplacement des personnes constitue un enjeu majeur pour la ville réunionnaise dans un contexte de saturation des infrastructures, d'offre en transports collectifs inadaptée, de relief peu propice aux modes doux, de culte de la voiture, de dépendance et fragilité de la fourniture en carburants et d'une diffusion continue des espaces résidentiels et des pôles d'activités que la planification locale parvient difficilement à contenir.

Malgré une prise de conscience collective, ces tendances interpellent de nombreuses problématiques de déplacements de l'échelle du quartier, du bassin de vie ainsi qu'à celle de l'île. Ce besoin en déplacements des personnes et des biens est de plus en plus prégnant pour la société réunionnaise actuelle, alors que le territoire est aux limites de développement de son réseau routier avec une facture énergétique des ménages en hausse.

La liberté et la facilité de déplacement de tous les citoyens (desserte des bourgs décentrés, accessibilité des zones éloignées, insertion des personnes âgées, handicapées ou isolées) et un transport des marchandises



optimisé sur tout le territoire, sont des enjeux forts de cohésion sociale et de développement économique durable. L'urbanisation étalée et le développement économique de ces dernières années rendent impossible l'atteinte de cet objectif.

Les acteurs du territoire sont tous conscients de la nécessité de mieux apprécier les mobilités des personnes et des biens pour mieux les organiser, et améliorer la qualité de l'offre en transports collectifs pour ne pas les limiter aux usagers captifs.

Garantir une accessibilité du territoire réunionnais sous entend un travail de fond de coordination des offres de transport en commun portées par les différentes Autorités Organisatrices des Transports (AOT). Celle-ci doit s'appuyer sur un approfondissement de la connaissance.

Le renforcement et la diversité de l'offre en transports en commun sont des enjeux majeurs de l'aménagement futur de La Réunion, puisque les transports collectifs constituent une alternative efficace au "tout voiture". C'est la seule réponse à la paralysie systématique des infrastructures routières existantes et même futures ainsi qu'un moyen de favoriser des systèmes performants et efficaces en énergie et bilan carbone. Par exemple, les projets de transport par câble, avant tout conçus comme un système de desserte urbaine en milieu dense, pourraient également constituer une solution innovante pour répondre à la complexité des contraintes physiques de l'île. Il peut relier des quartiers urbains avec un dénivelé important et permet de s'affranchir des difficultés du terrain et des problèmes de réseaux.

Les documents de planification et en première ligne les Plans de Déplacements Urbains (PDU) doivent intégrer les changements de comportements des habitants dans leurs divers déplacements et l'objectif collectif de diminution de la dépendance aux énergies fossiles et des

émissions de gaz à effet de serre et prévoir un équilibre entre transport individuel et transport collectif ainsi que la promotion des aménagements en faveur des vélos et des piétons.



### ACCOMPAGNER FINANCIÈREMENT DES PROJETS URBAINS (LEVIER CPER)

Levier  
1

Le CPER 2014-2020 a fait du développement d'un aménagement urbain durable une priorité territoriale. Pour ce faire, une série de mesures d'accompagnement financier a été contractualisée pour les différentes étapes d'un projet d'aménagement : de la définition d'un projet de territoire global, à la requalification des espaces publics structurants ou des fronts de mer, en passant par le financement de l'aménagement via le FRAFU.

L'État souhaite accompagner financièrement les projets d'aménagement durable des collectivités dans le cadre du CPER :

- financement de l'aménagement du FRAFU : 18M€ en complément des crédits de la LBU ;
- bonification ÉcoQuartier : 2M€ ;
- ÉcoCité et Waterfront : 4M€ ;
- espaces publics structurants : 0,4M€ ;
- revitalisation des centre-bourg : 0,284M€ ;
- équipements et aménagements de proximité dans le cadre de la politique de la ville.

### RENFORCER LA COHÉSION SOCIALE ET APPORTER UNE RÉPONSE AUX DYSFONCTIONNEMENTS URBAINS À TRAVERS L'ANRU ET LA RHI

Levier  
2

Doté de 90M€ de subvention de l'ANRU et 83M€ de subventions de l'État, le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) a permis le financement de 281 opérations, dont près de 1 800 constructions de logements et 2 700 réhabilitations, dans les cinq quartiers ayant bénéficié d'une convention nationale pluriannuelle sur la période 2003-2015.

La politique de renouvellement urbain soutenue par l'ANRU au profit des habitants des quartiers les plus défavorisés, présentant des dysfonctionnements urbains importants, est l'occasion de mettre en œuvre un projet d'aménagement qui s'inscrit dans une ambition territoriale et un contrat de ville. Elle permet, en particulier, la requalification d'un quartier par la transformation des espaces publics, la création d'équipements publics et la réhabilitation des logements.

L'État, à travers la délégation territoriale de l'agence, accompagnera les collectivités et les différents maîtres d'ouvrage sur les 6 quartiers reconnus prioritaires au Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine (NPNRU). Il s'agira de faire en sorte que le projet, visant à répondre aux principaux dysfonctionnements urbains et porté par l'ensemble des partenaires, soit dans la recherche d'une « excellence territoriale » et qu'il témoigne d'un savoir-faire à l'instar de l'ÉcoQuartier du quartier de Ravine Blanche à Saint-Pierre mené à bien.

Les actions de restructuration des quartiers menées à travers les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) pourront porter la même ambition.

### AGIR EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ET PRIVÉ ET MOBILISER DU FONCIER POUR LE LOGEMENT (LEVIER PLOM)

Levier  
3

Le Plan Logement Outre-Mer (PLOM) se déclinera à La Réunion selon quatre grands axes :

- la mobilisation et l'aménagement du foncier, au regard du besoin en logements dont les logements sociaux ;
- la construction neuve et le parcours résidentiel ;
- la réhabilitation, la transition énergétique et la professionnalisation, avec 10 000 logements à réhabiliter dans les 10 ans ;
- la maîtrise des coûts.

La concertation locale engagée entre l'État et ses partenaires qui s'est traduite par un protocole de préfiguration signé le 12 juin 2015 en présence du Premier Ministre, permettra d'élaborer une stratégie opérationnelle en faveur du logement et d'établir un accord régional répondant aux spécificités du territoire. Le plan logement outre-mer est signé pour 5 ans et son calendrier est en totale cohérence avec le CPER et les fonds structurels européens.

**ENCOURAGER LA PARTICIPATION  
DES CITOYENS DANS LA GESTION  
DE LEUR QUARTIER**

Levier  
4

Les quartiers aménagés ou réaménagés seront des espaces de ville où il fera bon vivre si et seulement si leurs habitants sont associés à leur gestion et que celle-ci est en adéquation avec leurs pratiques et leurs attentes au quotidien. A cet égard, l'État à travers notamment ses interventions relatives à la politique de la ville et de l'ANRU promeut la mise en place de conseil citoyen où l'expression des habitants est possible et leur capacité à agir encouragée. Il développe également la notion de gestion urbaine de proximité qui, par notamment la pratique « de diagnostic en marchant », facilite le repérage des actions d'entretien ou d'amélioration du cadre de vie nécessaire. L'élaboration et la mise en place sous le contrôle de l'État, des chartes d'engagements permettant aux bailleurs sociaux un allègement de la taxe foncière sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville se font avec cette ambition.

**CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT DE LA  
CONNAISSANCE SUR LA MOBILITÉ ET LES  
TRANSPORTS AVEC LE SMTR**

Levier  
5

L'enquête ménages-déplacements (EMD) standard Cerema constitue la seule source d'information exhaustive pour analyser les pratiques de mobilité de toutes les catégories de personnes et l'ensemble des modes de transport aux différentes échelles d'un territoire. C'est un outil indispensable pour élaborer et évaluer les politiques de transport, et pour intégrer ces politiques dans le cadre d'un aménagement durable du territoire. Le SMTR, qui rassemble l'ensemble des autorités organisatrices de transport, va faire réaliser cette EMD, afin de recueillir et d'actualiser les éléments de connaissance sur la mobilité à La Réunion et de tirer enseignement des principaux résultats. L'Enquête Grand Territoire de La Réunion, ainsi nommée, sera réalisée à La Réunion du 02 février au 18 juin 2016. Ses premiers résultats seront disponibles en 2017.

L'État accompagne le SMTR dans la réalisation de l'Enquête Grand Territoire de La Réunion 2016 (EDGT2016) par la mise à disposition de la Direction Territoriale Méditerranée du Cerema en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, et par l'attribution d'une subvention pour le financement de l'enquête. Cette enquête constituera, pour les collectivités locales et l'État, une base de données unique et fiable pour alimenter études et stratégies dans le domaine de la mobilité et de ses interactions avec le fonctionnement de la ville.

**ACCOMPAGNER LES AUTORITÉS  
ORGANISATRICES DES TRANSPORTS  
DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LEUR PDU  
ET DE LEURS PROJETS DE TCSP**

Levier  
6

Les Plans de Déplacements Urbains (PDU) sont des documents de planification des transports qui visent à définir les principes d'organisation des transports de personnes et de marchandises, de circulation et de stationnement. Leur objectif est de permettre un usage équilibré des modes de déplacement et de promouvoir les modes les moins polluants et les plus économes en énergie. Ils sont un levier d'actions important pour favoriser le report modal et le développement des transports collectifs. Il existe, en l'occurrence, trois PDU à La Réunion (CINOR, TCO, CIREST), lesquels prévoient des mesures en faveur du développement des transports collectifs, notamment la création de transport en commun en site propre Transport Collectif en Site Propre (TCSP).

L'État accompagnera les Autorités Organisatrices des Transports (AOT) dans leur initiative de développement des transports en commun.

**ENCOURAGER UN DÉVELOPPEMENT  
DE L'URBANISME COMMERCIAL, DE  
MANIÈRE PERTINENTE ET CONCERTÉE**

Levier  
7

La Réunion n'a pas échappé au phénomène de développement de ces équipements commerciaux en périphérie de ville, source importante d'accroissement des déplacements motorisés et de banalisation des paysages.

Bien que cette activité se développe selon les principes de libre-concurrence, l'implantation des grandes surfaces nécessite une autorisation délivrée par la Commission Départementale d'Autorisation Commerciale (CDAC). Présidée par le préfet, la commission est composée d'élus, de représentants des associations de protection des consommateurs et personnalités qualifiées en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. L'État s'engage à défendre, au sein de cette instance, les enjeux liés à l'implantation des grandes surfaces en termes de maîtrise de la consommation d'espace, de limitation des déplacements occasionnés, de préservation des paysages et d'équilibre commercial.

L'État encourage ainsi à ce que les SCoT précisent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal et définissent les localisations préférentielles des commerces à son échelle, correspondant au bassin de vie. C'est en effet une échelle adaptée pour atteindre l'objectif de maintenir une offre commerciale de proximité en limitant, autant que possible, les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre.

**PROMOUVOIR LA QUALITÉ  
ARCHITECTURALE ET PAYSAGÈRE  
DES PROJETS**

Levier  
8

La qualité de nos villes et de notre cadre de vie doit se fonder sur une expertise urbaine, architecturale et paysagère des projets d'aménagement traduisant ces concepts dans la phase opérationnelle.

Cette expertise doit intervenir le plus en amont dans les phases de définition et de conception.

Les paysagiste et architecte conseils, rattachés à la DEAL et à la DAC-OI, accompagnent l'État dans ses analyses et ses décisions pour garantir cette prise en compte dans les projets qu'il soutient. De ce fait, à travers leur rôle de conseil et leur approche pédagogique, ils sont également au service du territoire et de ses acteurs.

L'État mobilisera ses paysagiste et architecte conseils le plus en amont possible des projets à fort enjeux qui lui sont soumis. C'est une des conditions pour que la prise de compte de ces enjeux d'intégration soit effective quels que soient les dossiers : planification, gestion des espaces urbains, zones de développement économique, entrées de villes, gestion des territoires ruraux, carrières ...

**VEILLER À UNE PROGRAMMATION  
PERTINENTE ET PARTAGÉE DES  
FINANCEMENTS PUBLICS DU  
LOGEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT**

Levier  
9

A travers sa politique de développement et de l'amélioration de l'offre de logements (dont la lutte contre l'habitat indigne), l'État intervient très directement dans la fabrication de la ville. Son action se situe dans les différents financements octroyés de la ligne budgétaire unique (LBU) : du financement de l'aménagement (Frafu) jusqu'à la réalisation des opérations à travers un large panel d'offres correspondant aux besoins d'une grande partie de la population réunionnaise (logements locatifs sociaux neufs, opération de résorption d'habitat insalubre, accession sociale...)

Par une pratique de la programmation pluriannuelle de ces financements, les services de l'État chercheront à identifier et partager avec les acteurs concernés, à l'amont de la conception des projets, les principaux enjeux de développement durable (social, environnement, économie). La sollicitation des EPCI, des communes et des bailleurs sociaux se poursuivra et s'amplifiera pour faciliter l'émergence de projets répondant aux différentes politiques poursuivies, notamment celles appréhendées par les programmes locaux de l'habitat des communautés d'agglomération.

## Notes

A series of horizontal dotted lines for writing notes, arranged in two columns.







# La ville comme levier pour le développement et vecteur de rayonnement

## Orientation 1

### Faire du contexte insulaire un levier pour innover et agir efficacement

Du fait de son caractère insulaire, La Réunion est un territoire sensibilisé depuis longtemps à l'intérêt de préserver et valoriser la richesse des territoires tout en répondant aux besoins croissants de la population.

Cette contrainte peut également conduire à faire évoluer les habitudes de consommation vers une meilleure gestion des ressources et des déchets, voire une réduction de la dépense énergétique de l'île au travers de démarches innovantes, simples et efficaces.

Le développement des énergies renouvelables est une solution fiable et efficace mais cela ne suffit pas actuellement à compenser la croissance de consommation d'énergie.

La ville durable réunionnaise, telle qu'elle est envisagée dans le futur, par sa densité et ses performances énergétiques, par une construction respectueuse du développement durable, par une optimisation des déplacements, apparaît comme idéale pour porter la transition énergétique et écologique du Grenelle de l'environnement.

La rareté des ressources et la dépendance vis-à-vis de l'importation de matériaux impliquent des modes constructifs ou de la rénovation de bâtiments permettant de respecter au mieux l'écologie à chaque étape de la construction, et plus tard, de leur utilisation (chauffage,



© Parc national de La Réunion - Isabelle de Lavergne

consommation d'énergie, rejet des divers flux : eau, déchets).

Plus largement, une chaîne vertueuse est à établir depuis les besoins, la consommation jusqu'au traitement des déchets : démarches reposant sur l'économie circulaire pour parvenir à faire de l'insularité un levier et un vecteur de performance.



## Orientation 2

### Intégrer les infrastructures, portuaires et aéroportuaires au développement économique du territoire durable et les valoriser comme portes de l'île

A la fois tournées vers l'extérieur et fortement inscrites dans le paysage local, tant en matière d'équipements que de retombées économiques, les infrastructures portuaires et aéroportuaires sont les portes d'entrée et de sortie de La Réunion qui participent directement au fonctionnement de la ville réunionnaise. Ils peuvent venir en appui au rayonnement des expériences et des innovations.

L'aménagement des espaces de continuité entre la ville et ces équipements souvent isolés compte tenu de leurs contraintes d'usage, est à interroger au regard des bénéfices réciproques de développement économique qu'ils peuvent représenter.

Par ailleurs, à l'échelle du grand territoire, les échanges générés entre ces différentes plateformes sont très structurants pour le territoire, notamment par le flux des marchandises transportées. Leurs projets de développement doivent intégrer les impacts tant en termes de nuisance pour les espaces urbains traversés que d'opportunité pour les zones économiques desservies.

Le Grand Port Maritime de La Réunion est le seul port français regroupant à la fois les fonctions de gare maritime, de port de commerce, de base navale, de port de plaisance et de port de

pêche. Des démarches innovantes dans le fonctionnement propre à cette infrastructure, mais également dans son lien avec la ville du Port et plus largement de l'ÉcoCité pourront contribuer au rayonnement de l'île vers d'autres sites accueillant des ports urbains en milieu contraint.

L'aéroport Roland Garros est la principale porte d'entrée de La Réunion pour ses habitants et ses visiteurs. Les récents travaux d'extension de l'aérogare sont à la hauteur des enjeux, qualitatifs et quantitatifs dans l'accueil des voyageurs. Au-delà de cette fonction, il représente un équipement majeur dont le lien avec le tissu urbain et économique est à approfondir.

Les infrastructures numériques conjuguent équipements lourds et services au plus près des usagers. Ils représentent

peut-être la première porte d'entrée et de sortie massive à La Réunion, non plus des personnes mais des données ou des informations. L'écart a rapidement été resserré entre La Réunion et la métropole en matière de service et de prix du haut débit. Parce que les nouveaux modes de vie, de consommation, d'information ainsi que le développement économique dépendent d'une infrastructure solide et peuvent évoluer, les infrastructures de transport de l'information constituent un enjeu comparable aux infrastructures lourdes "traditionnelles". L'accès au haut débit devient progressivement un facteur d'attractivité et donc de "concurrence" entre territoires. L'image d'une île connectée permettra de réduire l'éloignement de la métropole mais également de s'inscrire dans une proximité des autres acteurs à l'échelle de l'océan Indien et au-delà.



### Orientation 3

## Développer une ville vertueuse et attractive, facteur de développement économique et social

Le développement de la ville durable réunionnaise mobilise en premier lieu, les filières de l'aménagement, des équipes de concepteur jusqu'aux filières de la construction. Les besoins en rénovation, réhabilitation, construction neuve, sont massifs et les objectifs qualitatifs désormais incontournables ( thermique, gestion des déchets...) peuvent également conduire à des démarches innovantes. Cette dynamique, si elle mobilise bien l'ensemble des acteurs concernés selon des objectifs partagés et ambitieux, constituera indéniablement un levier fort de développement économique.

En matière de services, le développement d'une offre culturelle et de loisirs accessible à tous, pensée en lien avec la ville et ses habitants, constitue un levier évident de développement. Le secteur des "Industries Culturelles et Créatives"<sup>(3)</sup> a des effets positifs sur la croissance et l'emploi ( 6 000 emplois en 2013). Il participe grandement, par son image, à une ville attractive, vecteur d'épanouissement personnel et collectif.

Le développement du savoir et de la formation est en lien direct avec le développement des villes. Les lieux d'apprentissage sont en interactions permanentes avec le contexte urbain dans lequel ils s'inscrivent et accom-

pagent son développement. Ils génèrent une économie de la connaissance par les services connexes engendrés et contribuent pleinement à l'attractivité des pôles urbains qui les accueillent.

Une autre spécificité des grandes métropoles ou pôles urbains est d'être identifiés au travers des manifestations événementielles, colloques ou foires internationales qu'ils accueillent. Ces événements constituent des leviers majeurs au développement économique local au regard de toutes les retombées économiques. La création d'une offre adaptée à l'afflux de visiteurs (salles des congrès, parc des expositions, hôtellerie, transports, ...) est un levier de développement local qui doit également profiter aux Réunionnais.

À une autre échelle, ces événements assurent un rayonnement vers l'extérieur et contribuent à l'attractivité de La Réunion. Les liens vers d'autres territoires au travers des échanges économiques, culturels et sociaux qu'ils engendrent, ne peuvent que contribuer au développement économique de la ville réunionnaise.

Plus généralement, tant les qualités de la ville réunionnaise que le savoir-faire pour la concevoir et la gérer contribuent à rendre La Réunion plus attractive et reconnue. Ils sont ainsi facteurs d'échanges qui viennent l'enrichir et d'accroissement du nombre de visiteurs extérieurs.

Plus généralement, l'aménagement de la construction de la ville de demain mobilise une part importante des actifs à La Réunion à travers de très nombreux métiers. L'ensemble des compétences acquises dans ces pra-

tiques à travers l'expérience ou la formation constitue un capital humain considérable qui enrichit la société réunionnaise.

**La "ville connectée" réunionnaise :** Au-delà du concept à la mode de "smart cities", les nouvelles technologies sont porteuses de nouvelles pratiques urbaines et d'opportunités pour rendre la ville plus attractive. En effet, des outils se développent (*Tiers lieux, fab-lab*) et sont à prendre en compte pour penser les lieux qui font la ville. Par ailleurs, le développement des objets connectés entre eux et aux open-data crée les conditions d'une ville plus efficiente et agréable à vivre.

## Orientation 4

### Construire une attractivité touristique en lien avec la ville et son patrimoine

Le tourisme à La Réunion repose en grande partie sur la valorisation de son patrimoine naturel exceptionnel, sur la pratique de la randonnée et de sports d'extérieur dans un cadre unique.

La ville n'est souvent qu'un passage obligé pour les visiteurs avant de regagner leur lieu de villégiature ou pour accéder à l'aéroport.

La Réunion dispose d'un patrimoine exceptionnel à travers en particulier le style créole de ses bâtiments. La richesse de ses marchés constituent un attrait pour le visiteur par la diversité et l'originalité de ses produits. La qualification des espaces publics, en particulier ceux situés en bord de mer sous forme de « Malecon » ou « waterfront » correspond à une attente à laquelle il faut répondre.

Une meilleure articulation entre la ville et les lieux touristiques permettrait à la fois de faire évoluer l'offre touristique en y intégrant davantage de propositions culturelles (valorisation du patrimoine et des traditions, spectacles, ...) ou commerciales et permettrait d'offrir aux Réunionnais de nouveaux services.

Une image de la ville réunionnaise rendue plus désirable, potentiellement intégrée dans un parcours ou un séjour touristique, nécessite d'offrir une qualité des espaces en accord avec le caractère exceptionnel des espaces naturels.

En outre, une ville vivante avec des habitants qui pratiquent avec plaisir ses différents espaces urbains, lieux de rencontre et de sociabilité, est en mesure d'exprimer un certain bien-être qui se traduit par une qualité d'accueil des visiteurs et renforce son attractivité.





## Orientation 5

### Valoriser le savoir-faire de la ville durable tropicale et son rayonnement à l'échelle de l'océan Indien

La Réunion constitue une vitrine du savoir-faire français dans l'océan indien et peut être identifiée comme référence d'une approche de la ville durable insulaire ; non comme un modèle mais un territoire doté des moyens avec l'envie de développer son savoir et de le diffuser. A titre d'exemple, la conservation et la restauration du patrimoine créole renvoient à des techniques et des métiers rares qui sont recherchés dans les pays de la zone où de telles constructions ont été identifiées.

Cette position comme l'organisation par la France de la COP 21 (Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) crée à la fois une opportunité et une responsabilité pour que La Réunion diffuse son savoir-faire et accompagne les territoires voisins dans cette dynamique.

Si la présente démarche de Livre Blanc pour la ville durable réunionnaise illustre une nécessité de définir un cadre et des objectifs ambitieux pour aller plus loin dans une approche intégrée du développement de la ville, plusieurs initiatives ont déjà permis de conforter La Réunion comme territoire d'expérimentation et d'innovation.

La démarche "Quartier Durable Réunionnais", désormais intégrée au plan national ville durable, dont une déclinaison est le "Label ÉcoQuartier", a permis de définir un référentiel des projets adapté aux spécificités réunionnaises ; plus particulièrement en matière énergétique, mais aussi de déplacement et de lien social.

De la même manière, la réglementation thermique de la construction à l'échelle nationale a donné lieu à une adaptation spécifique à l'outre-mer (Réglementation Thermique, Acoustique et Aération (RTAADOM) en 2009 qui peut être valorisée sur des territoires similaires.

**CONFORTER LE LIEN ENTRE LES GRANDES  
INFRASTRUCTURES PORTUAIRES OU  
AÉROPORTUAIRES ET LEUR TERRITOIRE**

Levier  
1

Le Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité (MLETR) a lancé depuis 2012 le dispositif des ateliers des territoires. Basé sur un partenariat entre les services territoriaux de l'État et les élus, il a pour but de faciliter l'émergence d'une stratégie de territoire et d'engager les acteurs locaux dans un processus de projet grâce à la concertation et la co-construction.

Le site de l'aéroport Roland Garros et sa zone arrière aéroportuaire ont fait ainsi l'objet entre 2014 et 2015 d'un atelier initié par l'État qui a mandaté une équipe d'experts afin de faire émerger des esquisses d'une stratégie d'aménagement. Le type de questionnements posés, le temps de la réflexion, la nature des équipes mobilisées autour du site ou encore les outils mis en œuvre pour aborder ce territoire, sont autant de références de méthodologie pouvant être déclinées par les collectivités, peut-être à moindre échelle, dans le cadre de l'élaboration de projets politiques, d'aménagement ou de planification. Il s'agit également, en premier lieu, de définir des stratégies possibles de développement pour répondre aux enjeux de développement économique, de lien aux services existants, d'accessibilité, d'inscrire cette infrastructure dans un ensemble plus vaste, cohérent et efficace.





## PARTICIPER À L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES

Levier  
2

Le schéma directeur d'aménagement a été élaboré par la Région (soutien du FNADT et Caisse des Dépôts). Il s'inscrit en continuité d'une Stratégie de Cohérence Régionale sur l'Aménagement Numérique sur le territoire réunionnais établie en 2011 entre la Région et l'État. En lien avec les partenaires publics départementaux et locaux ainsi que l'État, la Région a étudié les conditions opérationnelles du déploiement du très haut débit sur son territoire ; service devenu nécessaire pour offrir aux entreprises des gains de compétitivité, une accélération des échanges d'informations avec les clients, les donneurs d'ordres. Plus globalement, le haut débit est identifié comme un enjeu d'équilibre et de développement pour les territoires de La Réunion et identifié comme un service public local par les particuliers. Le Schéma directeur évalue les différentes solutions mobilisables (Fibre, réseau cuivre modernisé, radio (4G, WifiMax), satellite).

Les enjeux du numérique pour le développement urbain et économique régional de La Réunion sont accentués par le caractère insulaire et l'éloignement de La Réunion. Les axes prioritaires retenus par l'État pour le développement numérique sont :

- la couverture en très haut débit fixe, financée par l'État dans le cadre du Fonds pour la Société Numérique, du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA), à hauteur de 45 M€, permettant ainsi de desservir l'ensemble du territoire de l'île, même sur des quartiers isolés, en complémentarité de la desserte des opérateurs privés ;
- les projets visant à améliorer l'accès aux e-services et donc réduire la fracture territoriale des citoyens. Cela doit permettre de consolider la mise en place de services publics dématérialisés, la création d'espaces mutualisés de services publics, mais aussi les projets numériques proposant un contenu culturel patrimonial type Route des musées et des jardins. L'État s'engage à l'accompagnement de ces projets à hauteur de 1,4 M€.

## ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DES SAVOIR-FAIRE ET ENCOURAGER LEUR DIFFUSION

Levier  
3

L'État accompagne les acteurs de La Réunion à se doter de lieux d'échange et de partage des bonnes pratiques. Le CAUE constitue notamment un acteur relais crucial de cette volonté. Il anime au travers d'Envirobat un centre de ressources dédié aux professionnels pour améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux et énergétiques dans leurs projets. Il permet de partager des conseils et des retours d'expérience sur des opérations de qualité, proposées à La Réunion, et donc adaptées aux réalités tropicales.

Par ailleurs, le CAUE développe des cycles de formations permettant de renforcer les compétences des professionnels réunionnais dans la conception et la mise en œuvre de projets de qualité, comme les ÉcoQuartiers.

Outre cette expérience concrète de la réalité du cadre bâti tropical, La Réunion s'est dotée de références techniques à l'échelle de la construction d'un quartier tropical durable comme d'un logement individuel. Ces références tropicales, validées dans un cadre national, constituent un gage de fiabilité et de pertinence, qui pourraient être valorisées par de l'export d'expertise dans la zone océan Indien. La réglementation thermique, acoustique, aération spécifique aux DOM (RTAA DOM) constitue un exemple de réglementation, garantissant un niveau de confort performant d'un point de vue énergétique et adapté au climat tropical. D'autres territoires tropicaux hors DOM pourraient être intéressés par cette déclinaison et surtout par les exemples de réalisation ayant intégré de manière pertinente ces règles techniques.

De la même manière, les outils conçus pour adapter la démarche ÉcoQuartiers à La Réunion peuvent fortement intéresser des territoires rencontrant les mêmes enjeux. Il ne s'agit pas de diffuser des modèles, mais de valoriser une expertise et de continuer à la nourrir d'expériences nouvelles, conduites ailleurs. Des présentations et formations ont déjà été faites en 2015 en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie par le Ministère de l'Écologie et le Cerema.

**DÉVELOPPER LA FILIÈRE DE RÉHABILITATION DE BÂTIMENTS EN Y INTÉGRANT LES OBJECTIFS DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**

Levier 4

Au travers du Plan Logement Outre-Mer (PLOM) signé le 26 mars 2015, l'État s'engage à préciser les besoins quantitatifs en termes de réhabilitation des logements et les capacités du territoire à y répondre dans le temps. En intégrant les objectifs de mise en œuvre de transition énergétique dans ce secteur, il permettra de préciser également les besoins de développement de la filière en termes qualitatifs et quantitatifs et le potentiel de création d'emploi attendu.

L'État s'engage, au côté des autres partenaires du plan, à accompagner le développement de cette filière en mettant en place une GPEC spécifique (Gestion Prévisionnelle Emplois Compétences) puis à appuyer le développement des formations nécessaires et adaptées et à mobiliser des financements pour les entreprises candidates.

Il s'agira également de mettre en place les structures nécessaires pour des formations très opérationnelles, du partage d'expérience et de l'expérimentation : chantiers écoles de réhabilitation en milieu occupé, plateforme technique d'apprentissage sur le confort thermique, plateforme de professionnalisation des entreprises travaillant en milieu amianté ...

La mise en place d'un centre de ressource dédié à la construction durable sera soutenu par l'Etat.

**SOUTENIR LA RECHERCHE ET L'INNOVATION**

Levier 5

L'État intervient dans ce domaine notamment par la mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir qui se traduit par des appels à projets préparés par le commissariat général à l'investissement et ses opérateurs. Ce programme permet de promouvoir la recherche de technologies et d'excellence notamment sur les thématiques des énergies renouvelables, de la valorisation des déchets, de l'écoconstruction, des véhicules du futur, de la mobilité durable et des initiatives pour la transition écologique et énergétique. La Réunion a sa place à jouer.

L'État s'engage à relayer les appels à projets et à accompagner les porteurs de projets dans la mise en œuvre de leurs actions contribuant à l'émergence de la ville durable.

Ainsi à La Réunion, l'État accompagne financièrement et techniquement trois territoires :

- la CIVIS, lauréate de l'appel à projets « territoire à énergie positive » ;
- la CIREST et le TCO lauréats en tant que territoires à énergie positive en devenir.

Suite à sa candidature de l'appel à projets « territoire zéro déchet, zéro gaspillage », le TCO bénéficiera via l'ADEME d'une expertise technique, d'un soutien financier et des aides à l'investissement prioritaires et bonifiées.

**DÉVELOPPER L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE**

Levier 6

L'économie circulaire est un modèle de mise en œuvre de la notion de développement durable dans un contexte économique de raréfaction des ressources et d'augmentation inéluctable du prix des matières premières. Il s'oppose au modèle classique dit d'économie linéaire : extraire - produire - consommer - jeter. L'économie circulaire constitue l'un des leviers d'actions de la stratégie nationale pour la transition écologique vers un développement durable.

L'économie circulaire, qui favorise les circuits courts, implique des approches territorialisées en s'appuyant sur un système d'interrelations entre tous les acteurs. En ce sens, elle participe de la construction des villes durables.

A La Réunion, l'État s'est engagé auprès de la Région pour lancer un diagnostic métabolique dans l'objectif d'élaborer une stratégie régionale de l'économie circulaire.





# Méthodologie

Organisé en mai 2013 suite à une conséquente campagne d'entretiens, un séminaire des services de l'État a permis de faire émerger un premier diagnostic et de mettre en évidence les enjeux prioritaires de la ville réunionnaise. Ce premier temps de travail, nécessaire pour croiser les regards et interroger les politiques publiques mises en œuvre par les services au filtre de la ville durable, a structuré la phase de travail suivante, cette fois largement ouverte aux acteurs publics et privés de la ville.

Si le regard porté était celui des personnes en charge de la mise en œuvre des politiques publiques, il apparaît que les principaux constats et enjeux ont ensuite été portés et partagés dans la continuité par les autres acteurs de la ville, illustrant ainsi une approche partagée des enjeux, tout en apportant les nuances et précisions propres à leurs regards.

## Etape 1

### Le regard initial des services de l'État

Un premier constat porte sur la difficulté de poser collectivement une définition partagée de la ville ; ne serait-ce qu'au regard de la diversité du vocabulaire utilisé (ville, centre-ville, espaces urbains, urbanisés, périurbain, ruraux, ...). A posteriori, ce qui pouvait alors être perçu comme un obstacle pour poursuivre le travail collectif, apparaît aujourd'hui au contraire comme l'illustration de la richesse des approches, de la diversité des perceptions, basées sur autant d'histoires individuelles et de vécus.

Au-delà de ce constat initial, ces travaux peuvent être résumés selon cinq entrées :

- **une nécessaire résilience**, à la fois des territoires habités face aux conséquences des événements naturels et de la ville face aux défis démographiques et à l'évolution rapide de la société réunionnaise ;

- **une recherche de complémentarité** entre des territoires aux caractéristiques contrastées qui peuvent s'épanouir au travers d'une interrelation bien organisée. Pour exemple, une complémentarité est à construire entre les territoires urbains et naturels, entre les territoires des Hauts et des Bas, entre les quartiers de périphérie et les espaces de centre-ville ou encore, entre les différentes échelles de planification du territoire et leurs acteurs ;

- **une approche qualitative** pour sortir de l'urgence en logements et prendre le temps de la conception et de la production d'une ville qualitative, pour mieux travailler ensemble, sur le mode de partenariats et également pour se doter d'indicateurs de résultats plutôt que des moyens mobilisés ;

- **la place de la connaissance** pour appréhender les questions selon les prismes des différents acteurs, les besoins réels des habitants et pour définir les enjeux que soulève l'évolution de la société ;

- **l'expérimentation** à la fois dans les réponses formelles données à la ville (ne pas reproduire des modèles), dans la caractérisation et la gestion du rapport entre des espaces différents (naturels, agricoles, urbains), mais également dans la manière de penser la ville, trop souvent basée sur les outils (administratifs ou opérationnels) au risque de perdre de vue l'intention et les enjeux initiaux.

Devant la diversité des enjeux exprimés lors de ce temps de travail, nécessairement complexes à aborder compte tenu de leur transversalité, l'État est bien entendu apparu comme un acteur fort du fait de ses domaines d'intervention très vastes. Ces constats ont également mis en évidence que chacun des acteurs de la ville, publics ou privés, ont un rôle majeur à jouer et que la ville réunionnaise ne sera durable qu'à la condition d'une approche collective pour un projet partagé.

Ce regard initial a fait l'objet d'un résumé dans les actes du séminaire des 27 et 28 mai 2013.



## Etape 2

### l'État a engagé une réflexion partagée autour du thème fédérateur « la ville durable réunionnaise : Construisons l'île de demain »

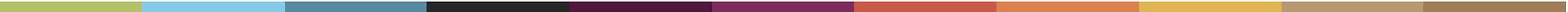
Suite aux actes du séminaire, l'État a souhaité partager une vision de la ville durable réunionnaise. Le travail a été construit dans un objectif de transversalité de l'exercice, de co-construction avec un panel représentatif des acteurs de l'aménagement sur l'île (collectivités, aménageurs, ...) tout en laissant place aux échanges et aux débats.

Il s'est organisé autour de 4 groupes de travail sous pilotage de structures qui font référence à La Réunion (l'École d'Architecture, le CAUE, l'Agorah et l'EPFR) sur les thèmes suivants :

- la place de l'habitant dans le milieu urbain ;
- dépasser la notion de logement ;
- la ville dans son territoire ;
- des outils d'aménagement à faire évoluer.

La synthèse des réflexions des groupes a été présentée dans la plaquette « Synthèse de la vision partagée inter-acteurs » et a fait l'objet d'une restitution lors du séminaire « ville durable réunionnaise » du 5 décembre 2014 (cf : actes du séminaire – synthèse de la vision partagée).





# Lexique et notes de pages

**ADEME** : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

**Agorah** : Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat

**ANAH** : Agence Nationale de l'Habitat

**ANRU** : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

**AOT** : Autorité Organisatrice des Transports

**ARS** : Agence Régionale de Santé

**CAUE** : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement

**CDAC** : Commission Départementale d'Aménagement Commercial

**CDC** : Caisse des Dépôts et Consignations

**CDCEA** : Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles

**CDPENAF** : Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

**Cerema** : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

**CPER** : Contrat de Plan État-Région

**DAAF** : Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

**DAC.OI** : Direction des affaires culturelles- océan Indien

**DEAL** : Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

**EMD** : Enquête Ménages-Déplacements

**EPCI** : Établissement Public de Coopération Intercommunale

**EPFR** : Établissement Public Foncier de La Réunion  
**FNADT** : Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire  
**FRAFU** : Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain  
**GIML** : Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral  
**GPEC** : Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétences  
**LBU** : Ligne Budgétaire Unique  
**MLETR** : Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité  
**NPNRU** : Nouveau PNRU  
**OAP** : Orientation d'Aménagement et de Programmation  
**PADD** : Projet d'Aménagement et de Développement Durable  
**PDU** : Plan de Déplacements Urbains  
**PIA** : Programme d'Investissements d'Avenir  
**PLOM** : Plan Logement Outre-Mer  
**PLH** : Programme Local de l'Habitat  
**PLU** : Plan Local d'Urbanisme  
**PNRU** : Programme National de Rénovation Urbaine  
**POS** : Plan d'Occupation des Sols  
**RHI** : Résorption de l'Habitat Insalubre  
**RTAADOM** : Réglementation Thermique, Acoustique et Aération spécifiques  
aux départements d'outre-mer  
**SAR** : Schéma d'Aménagement Régional  
**SAFER** : Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural  
**SCoT** : Schéma de Cohérence Territoriale  
**SGAR** : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales  
**SMTR** : Syndicat Mixte des Transports de La Réunion  
**SMVM** : Schéma de Mise en Valeur de la Mer  
**TCSP** : Transport Collectif en Site Propre  
**ZAC** : Zone d'Aménagement Concerté

### (1) Transition - Page 02

L'achèvement de la transition démographique se traduira par un vieillissement de la population plus ou moins marqué selon les scénarios. « La baisse de la fécondité, le vieillissement de la population et une certaine désaffection pour la vie de couple se traduiront par une diminution de l'importance des familles. En 2030, moins de la moitié des ménages seraient des couples, avec ou sans enfant(s). La part des familles monoparentales baisserait aussi ; en revanche, la part des ménages constitués d'une personne vivant seule passerait à 33 % au lieu de 20 % actuellement. » (source INSEE avril 2008 – Population et ménages Nouvelles projections 2030)

### (2) Gini - Page 15

Banque Mondiale : L'indice de Gini indique dans quelle mesure la répartition des revenus (ou, dans certains cas, les dépenses de consommation) entre les individus ou les ménages au sein d'une économie s'écarte de l'égalité parfaite (plus il est proche de 1 plus les inégalités sont fortes). Par comparaison : en 2008 : Martinique = 0,41 ; Guadeloupe = 0,42 ; Guyane = 0,42 ; Réunion = 0,42 ; France = 0,32 et en 2011 : Martinique = 0,47 ; Réunion = 0,53 ; France métropole = 0,31

### (3) "Industries Culturelles et Créatives" - Page 59

Domaines d'activités : Architecture et patrimoine- Arts visuels - Communication et diffusion - Edition, Livre, Presse- Musique et spectacle vivant- Cinéma et audiovisuel- Création digitale et jeux vidéo.

## DEAL

2, rue Juliette Dodu  
97706 Saint-Denis messag cedex 9  
Tél. : 0262 40 26 26  
Fax : 0262 40 27 27

- Directeur de publication : Daniel FAUVRE
- Rédactrice en chef : Manuella BELLOUARD
- Impression : GRAPHICA
- Crédits photos : DEAL
- Retrouver cette publication sur le site internet de la DEAL de La Réunion :  
[www.reunion.developpement-durable.gouv.fr](http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr)  
[www.side.developpement-durable.gouv.fr](http://www.side.developpement-durable.gouv.fr)



**LA VILLE DURABLE  
RÉUNIONNAISE**  
*construisons l'île de demain*



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET  
DE LA RÉGION  
RÉUNION