Dispositif FRAFU (Fonds Régional d'Aménagement Foncier Urbain)
« Aménagement à vocation sociale »

BILAN 2007-2013

DOCUMENT PROVISOIRE

DOCUMENT PROVISOIRE

EDITO AGORAH

L'aménagement du territoire est au cœur des enjeux de La Réunion. La réponse aux besoins en logements sociaux et la nécessaire structuration du territoire prioritairement par le biais d'opérations d'aménagement d'ensemble, constituent des objectifs majeurs du Schéma d'Aménagement Régional.

Le FRAFU Aménagement à Vocation Sociale (AVS) est un dispositif qui permet d'accompagner les collectivités dans le développement urbain de leur territoire et la production de logements aidés en mettant à disposition des constructeurs de logements sociaux, un foncier viabilisé dont le prix permettra d'atteindre l'équilibre de l'opération en construction. Il s'agit à la fois à travers des opérations d'aménagement de bâtir de nouveaux « morceaux de ville » en amenant les réseaux, en vue de produire une offre de logements adaptée et également de permettre la livraison d'opérations uniquement de logements pour satisfaire les besoins locaux.

Ce dispositif financé principalement par l'Etat et le Conseil Régional sur l'exercice 2007-2013 nécessite d'être évaluer afin de mesurer ses impacts sur le territoire, d'appréhender les types interventions menées et le volume de logements produits. Ce bilan chiffré et analysé a pour objectifs de donner aux acteurs et financeurs, une vision rétrospective et complète sur la période, de fournir une série d'enseignements qui pourra permettre, en fonction des conclusions et pour la nouvelle période qui s'engage 2014-2020, de réajuster l'outil afin de correspondre au plus près des besoins.

Ce bilan a été confié à l'agence d'urbanisme de La Réunion, l'AGORAH et s'inscrit dans la continuité de sa mission d'accompagnement technique aux services instructeurs de la DEAL. Pour l'agence, il s'agit de par son expertise d'alimenter les réflexions auprès de l'ensemble des acteurs de l'aménagement.

Fabienne COUAPEL-SAURET

Présidente de l'AGORAH

DOCUMENT PROVISOIRE

EDITO DEAL

Dispositif partenarial créé en 1994, le Fonds Régional d'Aménagement Foncier Urbain (FRAFU) a pour objectif de favoriser le rattrapage des retards en matière d'équipements de base, d'acquisition et d'aménagement du foncier en faveur de la production de logements, notamment sociaux. Il a permis de répondre aux prescriptions du SAR de 1995 dans sa volonté d'assurer un rééquilibrage entre les territoires des hauts et des bas, de densifier les tissus urbains existants et structurer les bourgs. Il participe à l'aménagement des nouveaux quartiers, soutenant la production de logements aidés tout en répondant aux objectifs de mixité sociale. Aujourd'hui, cette action publique s'inscrit dans les orientations et objectifs dictés par le schéma d'aménagement régional approuvé en 2011, tant en terme de densité des opérations que de structuration urbaine.

Financé par l'Etat et la Région pour la période du contrat de projet Etat Région 2007/2013, le FRAFU est le seul dispositif finançant les travaux de viabilisation de terrains en vue de la production de logements. Il a permis d'accompagner financièrement 93 opérations au cours de cette période pour la viabilisation secondaire du foncier, les travaux de création ou de renforcement de réseaux primaires ou encore les études préalables de faisabilité. Au total, 71,6 M€ d'aides réparties entre la Région (16,1M€) et l'Etat (55,5M€) permettent la construction de plus de 4 000 logements aidés.

Le FRAFU constitue un outil d'appui à l'aménagement du foncier, préalable souvent indispensable à la construction de logements adaptés aux besoins des ménages réunionnais. Il permet de réaliser des opérations structurantes, créatrices d'un tissu urbain organisé et hiérarchisé, offrant les différentes composantes de la ville.

L'encouragement à inscrire les projets dans une démarche de labellisation « éco quartier » confirme cette volonté collective de construire et de concevoir la ville tropicale durable en réponse aux enjeux socio- économiques et environnementaux d'un aménagement durable.

Plus que jamais, cette dynamique impulsée par les collectivités, nécessite d'être poursuivie, dans une logique d'aménagement équilibré du territoire et dans le respect des objectifs fixés par le SAR.

Daniel FAUVRE

Directeur de la DEAL

(Direction de l'Environnement, Aménagement et du Logement)

DOCUMENT PROVISOIRE

SOMMAIRE

Editos 3
Edito DEAL 4
INTRODUCTION 7
SYNTHESE DES RESULTATS 8
RAPPEL DU CADRE REGLEMENTAIRE ET CADRE D'INTERVENTION 9

PARTIE I : SUBVENTION ALLOUEE SUR LA PERIODE 2007-2013 ET OPERATIONS PROGRAMMEES 14
I.1. Le financement du dispositif 14
I.1.1. Trois sources de financement 14
I.1.2. Maquette financière initiale de 5,6 M€ 14
I.1.3. Maquette abondée en 2008 : + 32 M€ 15
I.1.4. Abondements 2011-2013 et nouveau cadre d'intervention du Conseil Régional 15

I.2. Mobilisation de la subvention 16
I.2.1. Le rythme de consommation de la subvention 16
I.2.2. Les facteurs explicatifs 16

I.3. FRAFU AVS : bilan des opérations programmées entre 2007-2013 17
I.3.1 Les types d'interventions subventionnées et maîtrises d'ouvrage concernées 17
I.3.2 Foncier viabilisé et type de logements programmés 19
I.3.3 Les territoires bénéficiaires : EPCI et communes 24

I.4 Enseignements au regard de la période antérieure 2000-2006 29
I.4.1. Une augmentation de la subvention sur la période 2007-2013 pour beaucoup moins de logements financés 29
I.4.2. Des spécificités selon les périodes et territoires 31
I.4.3. Quelques facteurs explicatifs 33

PARTIE II: IMPACTS DU DISPOSITIF SUR LE TERRITOIRE, ANALYSE URBAINE 37

II.1. Insertion des opérations au sein de l'espace urbanisé 37
II.1.1 Examen des opérations FRAFU au sein de la tache urbaine 37
II.1.2 Place des hauts et du secteur des mi-pentes dans le dispositif 42
II.1.3 Le financement des réseaux secondaires en opérations d'aménagement : une intervention principalement en extension urbaine 46

II.2. Caractéristiques au regard du Schéma d'Aménagement Régional 1995 et 2011 49
II.2.1 Une grande partie des opérations localisée au sein des espaces urbains du SAR de 1995 50
II.2.2 A partir de 2012, des interventions essentiellement situées dans les espaces urbains à densifier au SAR 2011 52

DOCUMENT PROVISOIRE

SOMMAIRE

II.3. Analyse complémentaire **56**
II.3.1 Nombre de logements aidés subventionnés par le FRAFU (sous-mesure 1 : viabilisation du foncier) au regard des objectifs fixés dans les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) 56
II.3.2 Enseignements au regard du calcul de la subvention moyenne par logement 57

CONCLUSION **61**

FICHES EPCI
- CASUD 65
- CINOR 67
- CIREST 69
- CIVIS 71
- TCO 73

DOCUMENT PROVISOIRE

INTRODUCTION

❖ Contexte

Cette mission confiée à l'AGORAH par la DEAL s'inscrit dans la continuité des travaux déjà réalisés par l'agence. Depuis 2001, l'AGORAH accompagne les services instructeurs de la DEAL à travers la production de supports cartographiques et d'éléments d'analyses par opération, présentés dans le cadre des comités techniques « eau et aménagement » (CTEA). En 2009, un premier diagnostic à l'issue de la période de financement 2000-2006 a été réalisé.

En 2010, l'AGORAH poursuit son expertise à travers la réalisation d'une étude sur le financement de l'aménagement qui a permis un mise à plat des dispositifs existants, d'étudier des cas concrets de bilans financiers et de mobiliser l'ensemble des acteurs autour de propositions d'améliorations partagées.

❖ Rappel de la commande et objectifs de la mission

Une nouvelle période de financement 2007-2013 se clôture et nécessite donc un nouveau bilan. Afin de mener à bien ce bilan, une approche quantitative sera menée afin de mesurer les volumes financiers engagés, le nombre et type de logements financés et les territoires bénéficiaires, ainsi qu'une approche qualitative en vue d'appréhender les impacts du dispositif sur le territoire et sa contribution aux objectifs du Schéma d'Aménagement Régional. Enfin, il s'agira également de tirer les enseignements au regard de la période antérieure 2000-2006.

❖ Problématique

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

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

❖ Méthodologie d'étude

Ce bilan 2007-2013 est mené à partir d'une base de donnée transmis par la DEAL qui rassemble les données sur l'ensemble des dossiers instruits sur l'exercice 2007-2013 au nombre de 93. Ce fichier a été ponctuellement corrigé et complété de nouveaux indicateurs issus de traitements SIG réalisés par l'AGORAH (exemples : positionnement de l'opération au regard de la tache urbaine 2008, situation au regard du SAR 95 et du SAR 2011, intervention au sein d'une opération d'aménagement type ZAC…). Ce fichier est associé à une base de données géo référencée qui permettra une analyse territorialisée des opérations financées.

❖ Déroulé du rapport d'étude

Ce rapport se divise en deux parties. Une première partie propose un bilan global financier et quantitatif du dispositif (type d'intervention et logements programmés, …) et une deuxième partie apporte des éléments d'analyse concernant l'impact du dispositif sur le territoire.

DOCUMENT PROVISOIRE

SYNTHESE DES RESULTATS

Exercice 2007-2013

- **71,6 M€** sont affectés au dispositif FRAFU sur la période 20007-2013 dont 55,5 M€ Etat (41,5 M€ LBU/13,98 M€ CPER) et 16,1 M€ du Conseil Régional,
- 90% de la subvention est mobilisée au titre de la sous-mesure 1 viabilisation du foncier,
- Une forte baisse de la programmation constatée en 2008 et 2009 avec une reprise en 2010 et à compter de 2011 un engagement annuel moyen compris entre 14 M€ et 15 M€.
- Une subvention qui a permis la programmation de **5 285 logements et lots libres** dont les ¾ de logements locatifs sociaux (LLS-LLTS),
- Un dispositif mobilisé à 75% par la SHLMR, la SODEGIS, la SIDR sur l'exercice 2007-2013,
- **46 %** de la subvention sont consommés au titre des opérations d'aménagement (ZAC) qui permettent une plus grande mixité des programmes de logements aidés,
- **32%** de la subvention attribués à des opérations localisées dans la zone d'Adhésion au Parc National,
- **7 communes** concentrent **71 % de la subvention** : Saint-Benoît, Saint-Paul, Saint-Joseph, le Port, Le Tampon, Saint-Leu et l'Etang-Salé,
- Une subvention en faveur du bassin Sud (34%), mais un territoire Est qui semble produire proportionnellement plus de logements (36%) dont une part notable liée à l'aménagement de ZAC,
- **16%** des logements aidés financés (LBU – défiscalisation) sur la période 2007-2013 ont bénéficié d'une subvention FRAFU au titre de la viabilisation du foncier avec une mobilisation plus importante sur les territoires de la CASud (34%) et de la CIREST (26%),

Comparaison avec la période antérieure 2000-2006

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

Impacts du dispositif

- Un **processus d'extension urbaine majoritaire** se justifiant pour partie par la programmation d'opérations d'aménagement,
- Une contribution des opérations à la densification (insertion dans le tissu urbain existant) représentant un tiers du montant de subvention affectée entre 2007 et 2013,

Des opérations qui doivent être en conformité sur la période 2007-2011 avec le **SAR de 1995** et celui de **2011** pour les années 2012 et 2013 avec pour constat :

- Au regard des objectifs du SAR 95, une répartition des logements aidés en faveur de l'Est et du Sud mais toutefois un rééquilibrage plus mitigé en direction des mi-pentes et des Hauts,
- Une programmation d'opérations 2012 et 2013 davantage localisée sur les territoires Ouest qui est à l'échelle régionale pour 58% située sur des espaces urbains à densifier (zonage U), 25% en espaces d'urbanisation prioritaire (zonage AU) soit **83% dans des espaces urbains ou à urbaniser** et 17% sur les territoires ruraux habités.
- Au regard de l'armature urbaine du SAR 2011, **54% de la subvention** FRAFU est à destination des **villes relais et des bourgs de proximité,** ces derniers étant majoritairement représentés au sein de l'ensemble des polarités du SAR.

DOCUMENT PROVISOIRE

RAPPEL DU CADRE REGLEMENTAIRE ET CADRE D'INTERVENTION

❖ Cadre général

Le Fonds Régional d'Aménagement Foncier Urbain (FRAFU) a été mis en place en 1994, conformément aux objectifs du SAR 95, pour privilégier la densification des villes, la structuration des bourgs et le rééquilibrage du territoire (au profit du Sud et de l'Est).

L'objectif était d'aider les communes et les opérateurs à produire davantage de terrains aménagés, en vue de favoriser la construction de logements sociaux. Ceci grâce à la réalisation d'équipements primaires (station d'épuration…) et d'équipements secondaires pour permettre de mieux répondre :

- aux besoins de production de logements,
- aux retards, limitant la satisfaction de ces besoins, au plan des équipements structurants en eau et assainissement et en disponibilités foncières.

Ce dispositif était scindé en deux, le **volet « équipements primaires » est à dissocier du volet « équipements secondaires »** :

- **le « FRAFU primaire »** : cofinancé par l'Europe et instruit par la DAAF, répond à un besoin de rattrapage d'importants retards en réseaux de distribution d'eaux potables et de traitement des eaux usées, préalables à la construction de logements (équipements structurants). L'essentiel du financement de ces équipements est assuré par les programmes Opérationnels Européens (POE) et par le Contrat de Projet Etat-Région (CPER) 2007-2013. Le FRAFU « primaire » dénommé aujourd'hui FRAFU « Eau et Assainissement » ne sera pas étudié dans le cadre de cette étude.

- et le « **FRAFU secondaire » :** financé principalement par les fonds Etat jusqu'en 2011 et instruit par les services de la DEAL, a pour principal objectif d'aménager des terrains en vue de produire des logements sociaux. Il sera dénommé FRAFU AVS « Aménagement à Vocation Sociale » à compter de 2007.

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

❖ Cadre réglementaire

Dans le cadre du Contrat de Projet Etat Région 2007-2013, la mesure 2 du Grand Projet N°4 « Placer l'environnement au centre d'une stratégie de développement plus durable » renvoie au dispositif FRAFU.

Elle fait référence à deux sous mesures :

- La première, la mesure GP4-02 - Sous mesure 1 - Viabilisation du foncier en vue de construire des logements aidés (compatible avec l'équilibre de l'opération de construction),
- La seconde, la mesure GP4-02 - Sous mesure 2 - Réseaux primaires (en lien au raccordement aux réseaux primaires d'opérations d'aménagement à vocation sociale intégré au FRAFU AVS).

DOCUMENT PROVISOIRE

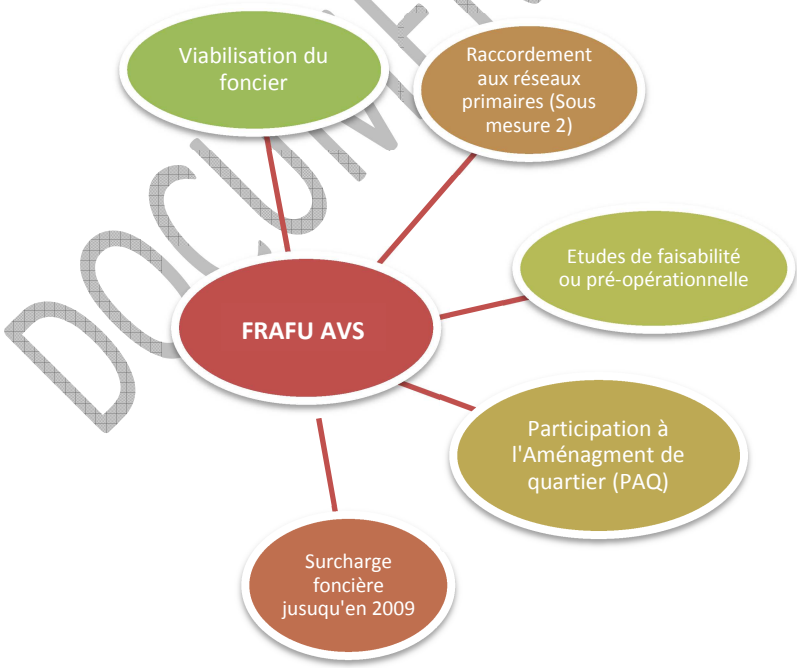
❖ Cadre d'intervention

Au niveau local, 7 protocoles FRAFU entre 1994 et 2012 ont été signés dont le dernier, date du 8 juin 2012, il définit les modalités d'application du dispositif.

Le FRAFU AVS a pour objets finançables :

- Les **équipements secondaires** correspondent aux travaux de voiries et réseaux divers destinés à raccorder au réseau primaire un ensemble de parcelles aménagées (ZAC, RHI, lotissements, permis de construire groupés) à des fins principales de logement social[1]. Ce dispositif permet de mettre à disposition des constructeurs de logements sociaux un foncier viabilisé dont le prix permet d'atteindre l'équilibre de l'opération de construction.
- **Les réseaux nécessaires au raccordement de l'opération d'aménagement** à vocation sociale (création ou recalibrage : assainissement, eaux pluviales, eau potable).
- En outre, les opérations subventionnées au titre du secondaire devront comporter un minimum de 60% de logements aidés par l'Etat, qui est ramené à **40%** à compter de juillet 2010.
- Le montant de la **surcharge foncière** concernant les logements locatifs sociaux (LLS), surcharge foncière définie par un arrêté ministériel de mars 1986[2] est financé sur le FRAFU AVS jusqu'en 2009. Ceci afin d'abaisser le coût des loyers pratiqués par les bailleurs sociaux et permettre le montage financier des opérations. Depuis cette date, la surcharge est prise en compte au titre du financement LBU.
- La **Participation à l'Aménagement de Quartier** (PAQ) initiée en 2004 par le Ministère de l'outre-mer pour encourager les communes à développer des projets urbains de qualité en intégrant du logement social. Cette intervention a été supprimée le 5 août 2010 par la circulaire d'application du décret N°2009-787 article 7 du 23 juin 2009.

5 types d'interventions subventionnés sur la période 2007-2013



DOCUMENT PROVISOIRE

[1] Sont donc exclus, les raccordements internes aux zones et parcelles aménagées.
[2] Arrêté régissant la Ligne Budgétaire Unique (LBU).

Modalités financières et mode de calcul

Le FRAFU subventionne **un différentiel entre les dépenses éligibles et les recettes de charges foncières**.

- La charge foncière de référence est calculée à partir de m² de surface plancher à construire et varie selon le produit logement (115€/m² pour les LLTS et LES, 130€/m²pour le LLS et 215€/m² pour les PLS, PSLA et AAH).

- Plafonnement de la subvention par logement aidé se maintient à 15 000 € avec une augmentation du plafond à 20 000 € :
  - pour les opérations situées dans les Hauts (Aire d'adhésion au Parc National),
  - pour l'aménagement des « dents creuses »[3] en centre-ville dense,
  - et pour les dossiers éligibles à la PAQ (Participation à l'Aménagement des Quartiers), mesure retirée du FRAFU en 2010.

- Travaux tertiaires éligibles pour des opérations de LES (plafond 6 000 €/logement).

- Les projets labellisés « éco quartiers » et répondant au référentiel « quartiers durables » bénéficieront d'incitations financières :
  - financement pour les études à hauteur de 80%,
  - augmentation du plafond à 20 000 € par logement (sous-mesure 1 viabilisation du foncier),
  - possibilité d'abaisser la charge foncière de référence (bâtiments bioclimatiques) pour compenser les surcoûts,
  - exceptionnellement, le financement de dispositifs expérimentaux au niveau des travaux.
- Concernant les valorisations foncières, les cessions devront se faire au prix du foncier aménagé et au prix du marché pour les lots privés.

Nouveau cadre d'intervention du Conseil Régional au titre du Plan de Relance

Par délibération de l'assemblée plénière du Conseil Régional en date du 17 novembre 2011 et celles de la commission permanente du 13 mars 2012, La Région a alloué une enveloppe de 16,1 millions d'euros au dispositif sous mesure 1 et 2. Sont ciblés :

- ***Les études générales*** pour accompagner financièrement les études amont des documents d'urbanisme afin d'optimiser la programmation des logements ou la viabilisation du foncier sur le territoire communal.
- ***L'aménagement des espaces publics structurants*** pour aider à la revitalisation et à la densification des centralités identifiées au SAR, en améliorant l'environnement urbain. Il permet ainsi, le financement d'actions de requalification et d'embellissement des espaces publics.

[3] Définition de la Fédération Nationale des CAUE : c'est une parcelle ou groupe de parcelles non bâties, insérées dans un tissu construit. Un espace vide entouré de constructions : en ville, un terrain vague est une dent creuse. Elle peut être créée par exemple par la démolition d'un édifice.
Extrait du décret « FRAFU » n° 2009-787 du 23 juin 2009 : « Le plafond par logement aidé de 15 000 € est porté à 20 000 € pour les opérations de restructuration urbaine situées en quartiers existants et qui ont pour objet de densifier le tissu existant afin de réaliser des quartiers à mixité sociale et urbaine. Ces opérations doivent contribuer à la mise à niveau des réseaux et dessertes locales et à l'utilisation des parcelles libres (dents creuses) pour générer une offre d'habitat nouvelle, insérée dans le tissu urbain existant. »

DOCUMENT PROVISOIRE

- ***Le volet aménagement du FRAFU à Vocation Sociale*** : cette mesure est un appui aux communes ou à leur établissement public de coopération intercommunale pour aménager les nouveaux quartiers à vocation principale de logement social.
- ***La viabilisation des parcelles d'opération groupées de logements évolutifs sociaux (LES).*** L'action de la Région est de relancer la réalisation de LES groupés sur des espaces répondant aux objectifs du SAR.

QUELQUES DATES CLES

- **2000 :** la Loi d'Orientation Outre-Mer (LOOM) formalise dans son article 31 (J.O 14/12/2000) le dispositif FRAFU et l'étend à l'ensemble de l'Outre-mer.

- **1er Août 2001 :** la loi organique relative aux finances modernise les règles budgétaires et comptables. Elle se traduit à compter de 2006 principalement par la mise en place d'un BOP (Budget Opérationnel de Programme) rattaché à l'action « logement » du programme « amélioration des conditions de vie outre-mer ».

- **Les décrets d'application de 2002** (2000-666 du 29/04/2002) et du **8 novembre 2004** : mise en œuvre des FRAFU dans les DOM (LOOM), clarification de la composition, du fonctionnement et des aides délivrées par les FRAFU.

- **La circulaire de 2004** sur la Participation à l'Aménagement des Quartiers (PAQ), supprimée ensuite en 2010.

- Le **décret du 23 juin 2009** et l'arrêté du 16 septembre 2009 visent à améliorer l'efficacité du dispositif FRAFU afin de concentrer l'action publique sur la production de foncier aménagé.

- **La circulaire 5 Août 2010** rappelle les points de la réforme :
  - « Recentrer les objets éligibles des fonds sur des actions d'aménagement opérationnel et non sur des actions de construction,
  - Modifier les conditions d'éligibilité en supprimant l'obligation d'accueillir 60% de logements aidés dans les opérations pour évoluer à 40%,
  - Améliorer le dispositif de gestion des fonds par l'incitation d'une programmation pluriannuelle validée par les partenaires,
  - Préciser les conditions d'intervention de l'Etat en prévoyant que la subvention de l'Etat pour l'aménagement secondaire sera définie proportionnellement au nombre des logements aidés compris dans les opérations d'aménagement. » (LLS, LLTS, LES, AH, AAH).

- **2012** : plan de relance de la Région mise en place d'un dispositif d'aide.

- **8 juin 2012** : nouveau protocole FRAFU (révision de l'annexe 4 juillet 2010)
  - Seuil d'éligibilité ramené à 40% de logements aidés (antérieurement 60%),
  - Charge foncière de référence à partir d'une SHON logement au m²,
  - Subvention plafonnée à 15 000€/lgt et pouvant aller jusqu'à 20 000€/lgt pour les opérations dans les hauts (antérieurement 25 000€), sur des dents creuses en centre-ville, pour les dossiers éligibles à la PAQ et pour les « Quartiers Durables Réunionnais ».

- **2012** : réalisation d'une évaluation du dispositif par le BET LA CONSEIL.

- **1er janvier 2013** : entrée en vigueur de l'article L 340-2 du code de l'urbanisme qui crée un Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) dans chacun des quatre départements d'outre-mer.

DOCUMENT PROVISOIRE

I. SUBVENTION ALLOUEE SUR LA PERIODE 2007-2013 ET OPERATIONS PROGRAMMEES

I.1. Le financement du dispositif

I.1.1 Trois sources de financement

❖ **Prépondérance du financement Etat : BOP 123 Action 1 (LBU) et action 2 (CPER)**

Le financement du logement social relève depuis 2006 des dispositions budgétaires de la loi organique du 1er Août 2001 (LOLF) relative aux lois de finances. Elles se traduisent principalement par la mise en place d'un BOP (Budget Opérationnel de Programme) rattaché à l'action « logement » du programme « amélioration des conditions de vie outre-mer ». Les crédits du BOP 123[4] - action 1 (logement) regroupent 3 sous- actions dont :

- Sous-action 1 : l'aide à la pierre (financement LBU),
- Sous-action 2 : les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI),
- Sous-action 3 : l'accompagnement des politiques d'aménagement (FRAFU – PAQ[5]) qui nous intéresse tout particulièrement ici.

La fongibilité entre les sous actions est une caractéristique du BOP (ventilation des crédits alloués).

L'Etat est le financeur principal du FRAFU AVS à travers le BOP 123 au titre de l'action 1 LBU. Dans le cadre du Contrat de Projet Etat Région 2007-2013[6], l'Etat participe également au titre de l'Action 2 aménagement du territoire.

❖ **Le volet aménagement du plan de relance de la Région Réunion**

En 2012, le financement Etat est complété par des fonds spécifiques du Conseil Régional. Dans le cadre de sa compétence « aménagement du territoire » et de la déclinaison opérationnelle des orientations du Schéma d'Aménagement Régional 2011 en matière de densification, de relance des nouvelles opérations d'aménagement et d'amélioration de l'offre de logement social, le Conseil Régional apporte sa contribution à la mise à disposition de terrains en faveur du logement social en partenariat avec l'Etat. La participation du Conseil Régional au dispositif est affectée au volet études d'aménagement ainsi qu'au volet travaux et notamment au raccordement des opérations d'aménagement aux réseaux primaires mais également aux travaux de requalification et embellissement des espaces publics et de viabilisation. Une enveloppe de 16,1 M€ sera affectée au dispositif.

I.1.2. Maquette financière initiale de 5,6 M€

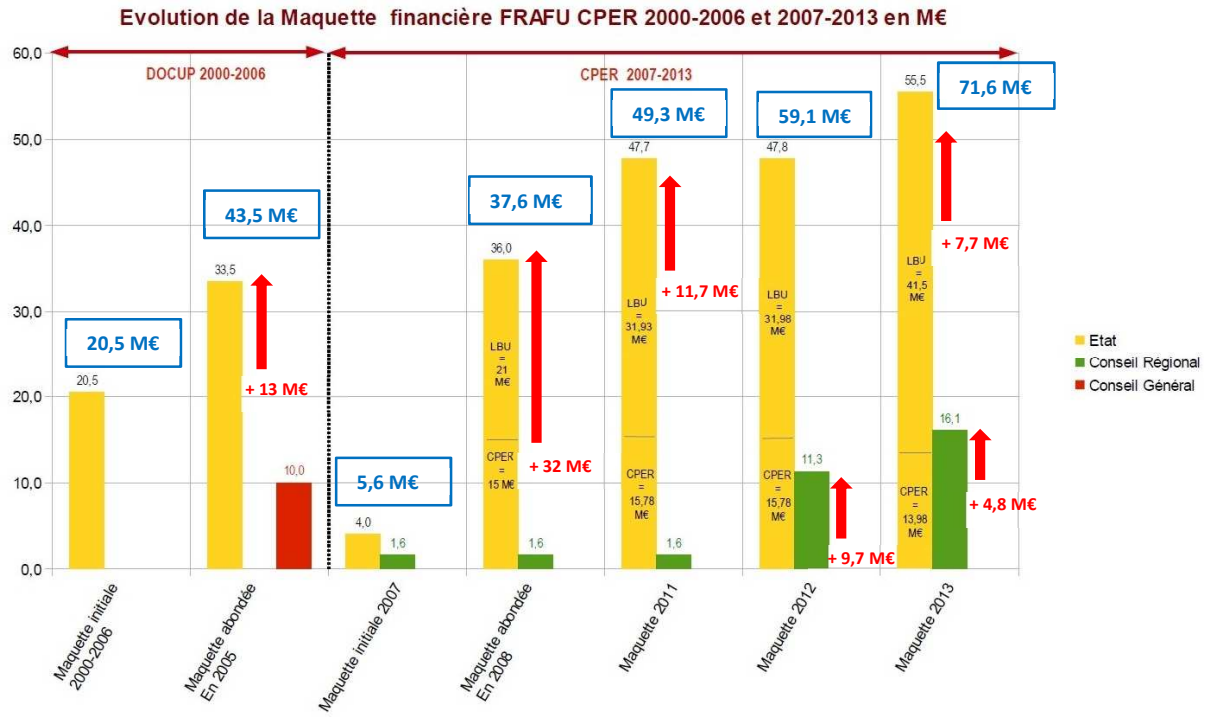
Dans le cadre du Contrat de Projet Etat Région 2007-2013, la mesure 2 du Grand Projet N°4 « Placer l'environnement au centre d'une stratégie de développement plus durable » fait référence à deux sous mesures :

[4] Ancien FIDOM
[5] PAQ : Participation à l'Aménagement des Quartiers
6 La mesure 2 du Grand Projet N°4 « Placer l'environnement au centre d'une stratégie de développement plus durable » renvoie au dispositif FRAFU.

DOCUMENT PROVISOIRE

- Mesure GP4-02 - Sous mesure 1 - Viabilisation du foncier au titre du BOP 123 action 2 – aménagement du territoire avec une enveloppe initiale de 2,4 M€
- Mesure GP4-02 - Sous mesure 2 - Réseaux primaires (en lien avec les opérations d'aménagement) avec une enveloppe initiale 3, 2 M€ dont
  - 1, 6 M€ au titre du BOP 123 action 2 – aménagement du territoire
  - et 1,6 M€ sur des fonds propres du Conseil Régional.

Soit une maquette financière initiale en 2007 de 5,6 M€.



Source : DEAL 2013 – Traitements AGORAH

I.1.3. Maquette abondée en 2008 : + 32 M€

Au regard de la faiblesse de l'enveloppe initiale et compte tenu du retrait du Conseil Général du dispositif, cette dernière est abondée et passe en 2008 à 37,6 M€ dont 36 M€ Etat (95%) et 1,6 M€ Conseil Régional (5%). Cet abondement concerne le volet « viabilisation du foncier » (sous mesure 1) soit + 32 M€ au titre de :

- L'action 1 - logement (LBU) du BOP 123 (3 M€/an) soit + 21 M€,
- et de la mesure GP 08 « structuration urbaine des quartiers sensibles » action 2 - BOP 123 redéployée : + 11 M€ (principe de redéploiement retenue dès 2008 et mis en oeuvre).

I.1.4 Abondements 2011-2013 et nouveau cadre d'intervention du Conseil régional

En 2011, la maquette est abondée de 11,7 M€ après la révision à mi-parcours du CPER 2007-2013 au titre de l'action 2 du BOP 123. L'enveloppe initiale de 4 M€ est révisée à hauteur de 15,7 M€. En 2012, la Région Réunion met en place un cadre régional de financement de l'aménagement notamment en faveur du logement social entrant dans le financement de la sous-mesure 1 « viabilisation du foncier » et de la sous-mesure 2. Cette enveloppe sera abondée de 9,7M€ en 2012 et de 4,8 M€ en 2013.

DOCUMENT

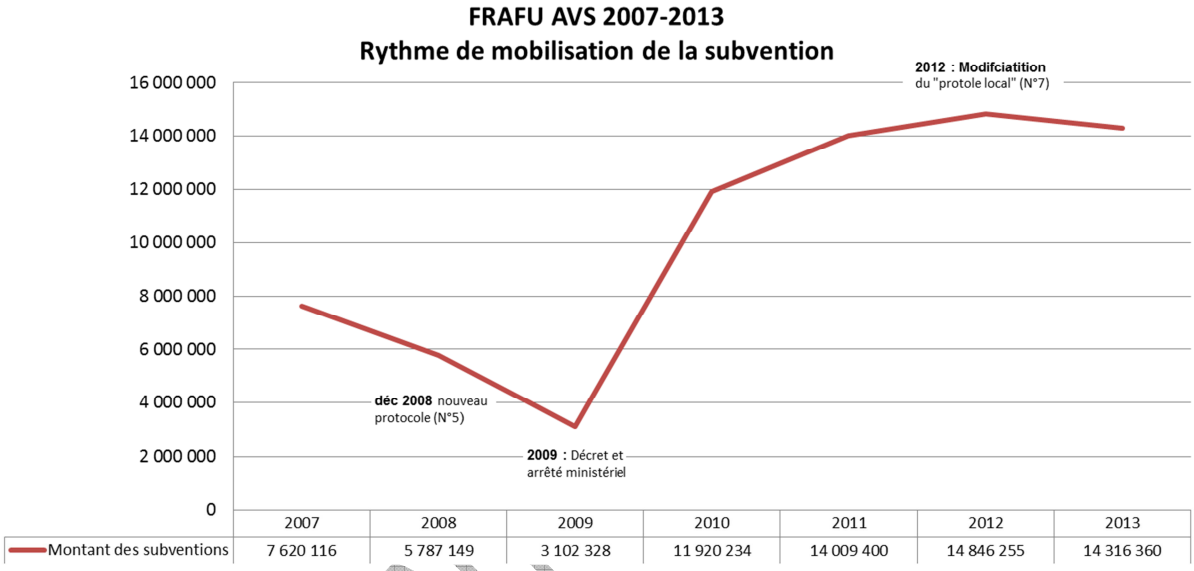
L'enveloppe financière pour la période 2007-2013 atteint donc 71,6 M€ dont :

- 55,5 M€ financement Etat (LBU et CPER) soit 78% de l'enveloppe globale dont 58% est obtenu sur la Ligne Budgétaire Unique,
- Et 16,1 M€ sur fonds propres du Conseil Régional soit 22%.

Au 31 décembre 2013, cette enveloppe est engagée en totalité avec 93 dossiers financés (tous type d'intervention confondus).

I.2 Mobilisation de la subvention

I.2.1 Le rythme de mobilisation de la subvention



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Ce graphique illustre le rythme des engagements de la subvention FRAFU sur la période 2007-2013 qui se caractérise par :

- une irrégularité constatée dans le temps, avec une rupture en 2009 et le plus faible niveau d'engagement sur toute la période, juste au-dessus de la barre des 3 M€,
- une très forte progression en 2010 pour atteindre 11,9 M€,
- une hausse qui se poursuit sur les trois années suivantes, de 2011 à 2013, pour atteindre un niveau élevé oscillant entre 14 et 15 M€.

DOCUMENT

I.2.1 Les facteurs explicatifs

Plusieurs explications peuvent être rappelées :

- La diminution des moyens des collectivités pour financer de nouvelles opérations engendrant une certaine frilosité,
- Le renouvellement des équipes municipales (en 2008) entrainant parfois la remise en cause de projets,
- Le besoin des collectivités de moyens techniques (ingénierie de projet),

- Une gestion du dispositif qui paraît pour les communes et les aménageurs lourde (changement de règles et des pièces à fournir pour les demandes de FRAFU, de nouvelles règles de calcul qui doivent être assimilées),
- Le renforcement du cadre réglementaire (normes d'accessibilité au logement, loi Bouchardeau etc…). L'ensemble des modifications réglementaires ne sécurise pas les projets.

NB : Ces différents points ont déjà été soulignés dans le cadre de l'étude sur le financement de l'aménagement réalisée par l'AGORAH en 2010 et repris dans le rapport d'évaluation du BET LA CONSEIL en 2012.

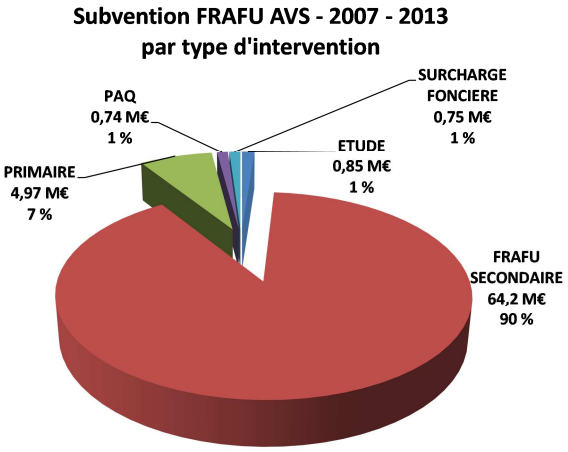
II.3. FRAFU AVS : bilan des opérations programmées en 2007-2013

II.3.1 Les types d'interventions subventionnées et maîtrises d'ouvrage concernées

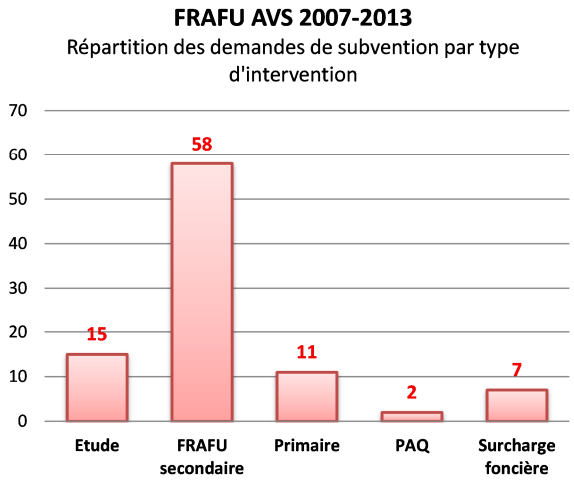
❖ **90% de la subvention affectée à la viabilisation du foncier**

Sur la période 2007-2013, 93 dossiers ont été instruits dont 58 au titre des travaux de viabilisation et de réseaux divers pour un total de **3 839 logements aidés** construits.

Les actions subventionnables se déclinent en 5 types d'intervention :



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH



Source : DEAL 2013- Traitements AGORAH

- Tout d'abord au titre de la **viabilisation du foncier**, des travaux de voiries et de réseaux divers qui représentent la majorité des financements soit 90% de la subvention totale allouée (64 M€) et 62% des dossiers instruits;

- 11 dossiers de **raccordement au réseau primaire** ayant permis de connecter l'opération d'aménagement au réseau le plus proche. Ce type d'intervention représente 7% de la subvention globale (4,97 M€) et 12% des dossiers traités. En effet, la grande majorité de ce type d'intervention est en lien avec des opérations d'aménagement type ZAC (86%).

- Mais également 15 **études** de faisabilité ou pré-opérationnelle ont été financées pour un montant de 850 K€ soit 16% des opérations financées et 1% de la subvention totale.

- 7 opérations dites de « surcharge foncière » qui concernent les logements locatifs sociaux (LLS, LLTS), mesure exclue du protocole à compter de 2009 et qui représentent 1 % de la subvention totale (753 K€)[7] et 8% des dossiers traités;

- Enfin, 2 opérations bénéficiant d'une Participation à l'Aménagement de Quartier (PAQ) en plus d'une subvention au titre du « FRAFU secondaire ». Il s'agit d'opérations test de restructuration urbaine à titre expérimental pour la période 2000-2006 et reconduite jusqu'en 2009. Elles représentent 1% de la subvention totale allouée (740 K€) et 2% des dossiers engagés.

Tableau : *Répartition de la subvention FRAFU par type d'intervention par année*

Année	Secondaire	Surcharge foncière	PAQ	Primaire	Etude	Total
2007	7 289 112 €	331 004 €				7 620 116 €
2008	4 680 000 €	422 459 €	576 000 €		108 690 €	5 787 149 €
2009	2 190 143 €		164 000 €	578 152 €	170 033 €	3 102 328 €
2010	11 651 518 €			209 436 €	59 280 €	11 920 234 €
2011	12 901 443 €			727 157 €	380 800 €	14 009 400 €
2012	12 031 713 €			2 682 929 €	131 613 €	14 846 255 €
2013	13 541 360 €			775 000 €		14 316 360 €
Total	**64 285 289 €**	**753 463 €**	**740 000 €**	**4 972 674 €**	**850 416 €**	**71 601 842 €**

Source: DEAL, 2013.

- **46% de la subvention consommée au titre d'opération d'aménagement d'ensemble type ZAC**

Sur 71 M€ alloués au FRAFU AVS, 33 M€ ont servi essentiellement à la viabilisation du foncier (parcelles et lots) et au raccordement aux réseaux primaires dans le cadre d'opération d'aménagement soit 46% de l'enveloppe globale allouée. En dehors des interventions sur les réseaux secondaires, deux études ainsi qu'une intervention « PAQ » ont également été programmées en zones d'aménagement concerté.

Par conséquent, le dispositif FRAFU a donc financé de manière majoritaire des opérations ponctuelles de logements (permis groupés ou permis d'aménager) à hauteur de 54% du montant global des financements engagés.

- **3 SEM mobilisent les ¾ du montant total de la subvention FRAFU**

Différents maîtres d'ouvrages sollicitent le dispositif pour le compte des collectivités. Il s'agit principalement de la SHLMR, de la SODEGIS et de la SIDR qui se voient attribuer 75% de l'enveloppe dédiée sur la période 2007-2013. A ces 3 SEM, s'ajoutent la SEDRE et la SEMAC pour atteindre un total cumulé de 95% de la subvention totale consommée.

Les 5% restants se répartissent entre la SEMADER, la SODIAC, Bourbon Bois, quelques communes (Saint-Benoît, Entre-Deux, Bras-Panon, Saint-Louis), la CINOR et la DEAL au titre d'une étude d'évaluation du dispositif à l'échelle régionale (cf tableau page suivante).

[7] La surcharge foncière est définie par un arrêté ministériel de mars 1986. Arrêté régissant la Ligne Budgétaire Unique (LBU). Elle est prise en charge par le dispositif FRAFU jusqu'en 2009.

DOCUMENT PROVISOIRE

Chaque aménageur sollicite différemment le dispositif. En effet, en termes de nombre de logements aidés, la SIDR produira un peu plus d'un tiers des logements avec une intervention uniquement en opérations d'aménagement sur des volumes plus importants (ZAC Saline, ZAC entrée de ville de Sainte-Anne, ZAC Mail de l'Océan au Port, ZAC du Mail de Saint-Pierre). Ce type de sollicitation concerne également la SEMAC et la SEDRE sur des volumes inférieurs.

A l'inverse, la SHLMR mobilise le dispositif sur des opérations de plus petite taille plus nombreuses repartie sur le territoire mais produisant proportionnellement moins de logements aidés. Ce mode de fonctionnement est aussi celui de la SODEGIS exception faite de l'opération d'aménagement Butte-citronnelle sur l'Etang-Salé.

Enfin, il faut noter la faiblesse du nombre de logements aidés produits par la SEMADER et la SODIAC dans le cadre du FRAFU sur l'exercice 2007-2013.

Tableau : *Répartition de la subvention FRAFU et du nombre de logements aidés par maître d'ouvrage*

Maître d'ouvrage	Montant de la subvention FRAFU	subvention totale	Pourcentage cumulé	Nombre de logements aidés	Part du nombre de logements aidés
SHLMR	19 952 167	27,9%	28%	1 148	23,5%
SODEGIS	16 926 942	23,6%	52%	826	16,9%
SIDR	16 916 661	23,6%	75%	1 699	34,8%
SEDRE	7 233 716	10,1%	85%	374	7,7%
SEMAC	6 691 539	9,3%	95%	725	14,9%
Commune	1 897 313	2,6%	97%	0*	0,0%
SODIAC	720 000	1,0%	98%	48	1,0%
SEMADER	660 000	0,9%	99%	33	0,7%
Bourbon Bois	450 000	0,6%	100%	27	0,6%
CINOR	95 131	0,1%	100%	0**	0,0%
DEAL	58 373	0,1%	100%	0***	0,0%
Total	**71 601 842**	**100,0%**	**100%**	**4 880**	**100,0%**

Source: DEAL, 2013.

** Aucun logement mentionné - il s'agit majoritairement d'études*

**** Aucun logement mentionné - il s'agit d'une opération sur laquelle la commune est maître d'ouvrage sur le volet "raccordement aux réseaux primaires" et la SEDRE sur le volet "viabilisation du foncier (sous mesure 1); par conséquent, en terme de logements et pour éviter des doubles comptes, le nombre de logements correspondant à l'opération est reporté sur l'intervention "viabilisation du foncier" sur la ligne SEDRE.*

**** il s'agit de l'étude LA Conseil - Evaluation du dispositif FRAFU*

II.3.2 Foncier viabilisé et type de de logements programmés

❖ **5 285 logements (logements aidés et lots libres) réalisés à terme**

Sur la période 2007-2013, 5 285 logements (logements aidés et lots libres) vont être réalisés à terme tous types d'intervention confondus dont 4 880 logements aidés.

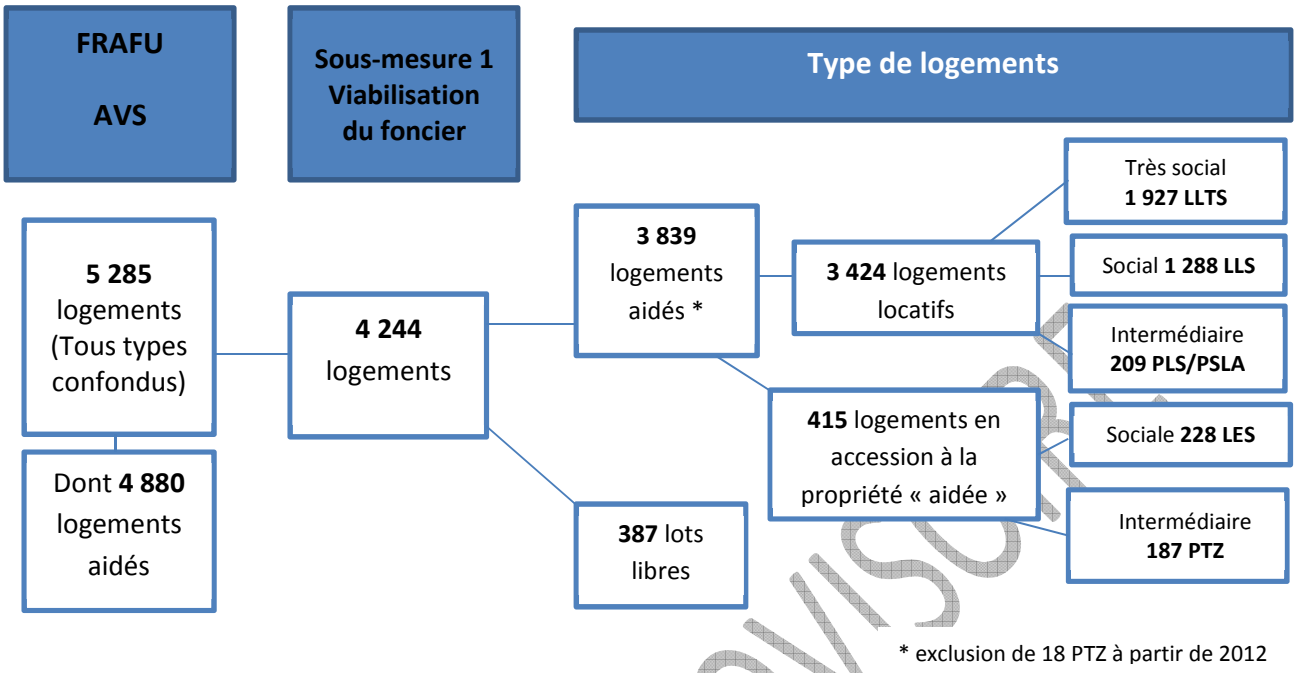
Les 5 millions d'euros au titre du raccordement aux réseaux primaires sous mesure 2 vont permettre la réalisation de 2 241 logements dont les ¾ se feront en opérations d'aménagement. La moitié de cette enveloppe a été sollicité par la SIDR dans le cadre de l'opération ZAC Saline sur la commune de Saint-Paul.

Les 7 opérations de surcharge foncière ont permis quant à elles, la construction de 221 logements aidés localisés exclusivement en centre-urbains du Nord et de l'Ouest de l'île. Ces opérations pour l'essentiel sont gérées par la SHLMR.

Les deux interventions PAQ concernent 282 logements.

DOCUMENT PROVISOIRE

Distribution des logements par type



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

<u>Précisions méthodologiques</u> *: les analyses suivantes vont essentiellement portées sur les opérations FRAFU Aménagement à vocation sociale (sous-mesure 1 : viabilisation du foncier) qui constitue la grande majorité des opérations financées et 90% de la subvention allouée.*

En effet, les études abordées précédemment ne contiennent pas à ce stade de données logement. Les interventions de raccordement aux réseaux primaires sont toutes couplées à une intervention de viabilisation du foncier donc déjà comptabilisée en termes des logements financés au titre de la sous-mesure 1. Ce constat vaut également pour les deux participations à l'amélioration des quartiers (PAQ). Enfin, en ce qui concerne les opérations de surcharge foncière qui ne sont plus aujourd'hui financées par ce dispositif n'ont pas été retenues dans l'analyse suivante.

Par conséquent, sur 93 dossiers, 58 concernent le FRAFU Aménagement à vocation sociale (sous-mesure 1 : viabilisation du foncier) ce qui représentent 56 opérations sur lesquelles l'examen qui suit va porter (une opération globale donnant lieu à deux dossiers distincts), dans le cas d'une même mesure.

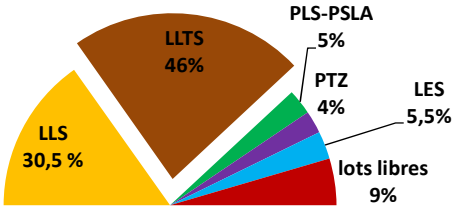
DOCUMENT PROVISOIRE

- **3 839 logements aidés programmés dont 76% de logements locatifs sociaux (LLS/LLTS)**

Si on recentre l'analyse sur les 56[8] opérations sous-mesure 1 : viabilisation du foncier, ces dernières permettront à terme la production de 4 244 logements dont **3 839 logements aidés** et 387 lots libres. **125 ha ont été viabilisés au titre de la sous-mesure 1.**

La viabilisation du foncier dans le cadre du FRAFU a permis sur la période 2007-2013, la construction de 4 244 logements dont les ¾ sont des logements locatifs sociaux et très sociaux (3 215 lgts) avec une part supérieure de LLTS (46%).

FRAFU 2007-2013 sous-mesure 1 : viabilisation du foncier
Type de logements financés



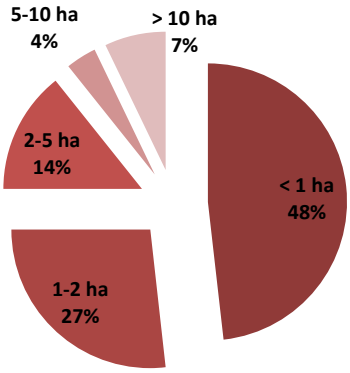
Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

L'accession aidée (LES et PTZ) représente 10% du total des logements financés soit 415 unités. Les logements dits « intermédiaires aidés » type PLS-PSLA ou PTZ en location ou en accession à la propriété représentent 9% de l'ensemble des logements programmés soit à part égale avec les lots libres 396 unités sur la période.

Ces derniers contribuent à dégager des recettes de charges foncières supplémentaires afin de réduire le déficit de l'opération toutefois, ce produit reste tributaire des marchés immobiliers locaux, certains secteurs géographiques étant plus favorables.

- **44% des logements aidés sont réalisés au sein d'opérations dont la surface est comprise entre 1 et 5 ha**

FRAFU 2007-2013 sous-mesure 1 : viabilisation du foncier
répartition du nombre d'opérations



Sur 56 opérations, 75% sont des opérations dont la surface est inférieure à 2 ha dont 48% sont inférieurs à 1 ha. Ces opérations représentent 30% du foncier total viabilisé au titre de la sous-mesure 1 et 40% du total de logements aidés. Il s'agit majoritairement d'opérations ponctuelles de logement hors opération d'aménagement (cf graphique page suivante).

Source : DEAL, 2013 - Traitements AGORAH

Sur les 3 839 logements aidés réalisés *(cf graphique ci-dessous):*

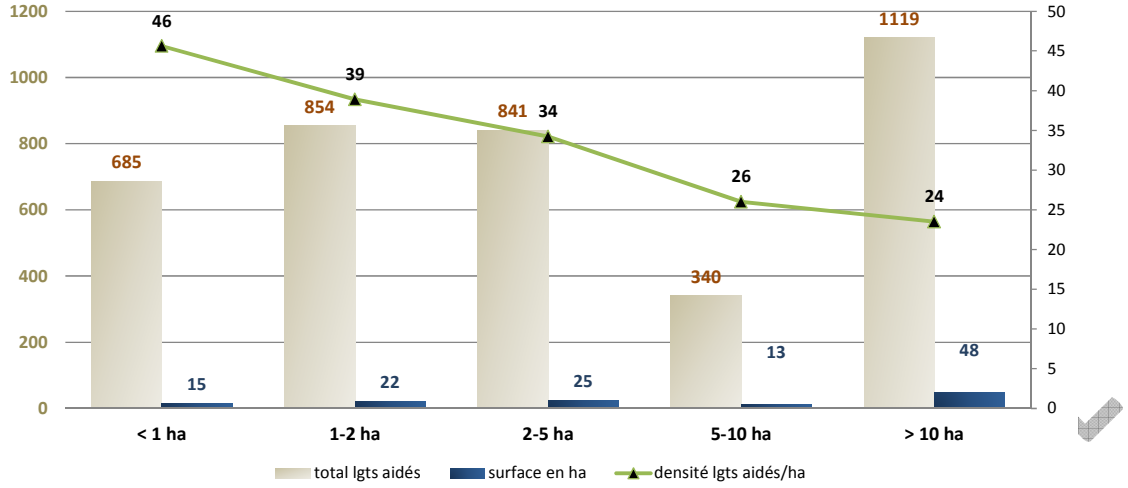
- 29% le seront sur des opérations de taille supérieure à 10 ha. Il s'agit exclusivement d'opérations de logements financés dans le cadre d'opération d'aménagement (ZAC),
- 22% sur des opérations de petite taille comprise entre 1 et 2 ha,
- Et 22% les seront au sein d'opérations de taille moyenne comprise entre 2 et 5 ha.

Enfin, 39% du foncier viabilisé sont localisés sur des opérations supérieures à 10 ha.

8 Exclusion des opérations rassemblant plusieurs demandes de subvention et une opération bénéficiant d'un reliquat de subvention mais qui a été inscrite dans l'ancien CPER 2000-2006 au titre du volume de logement et de la surface viabilisée

VT PROVISOIRE

FRAFU AVS 2007-2013 sous-mesure 1 : viabilisation du foncier
Taille des opérations



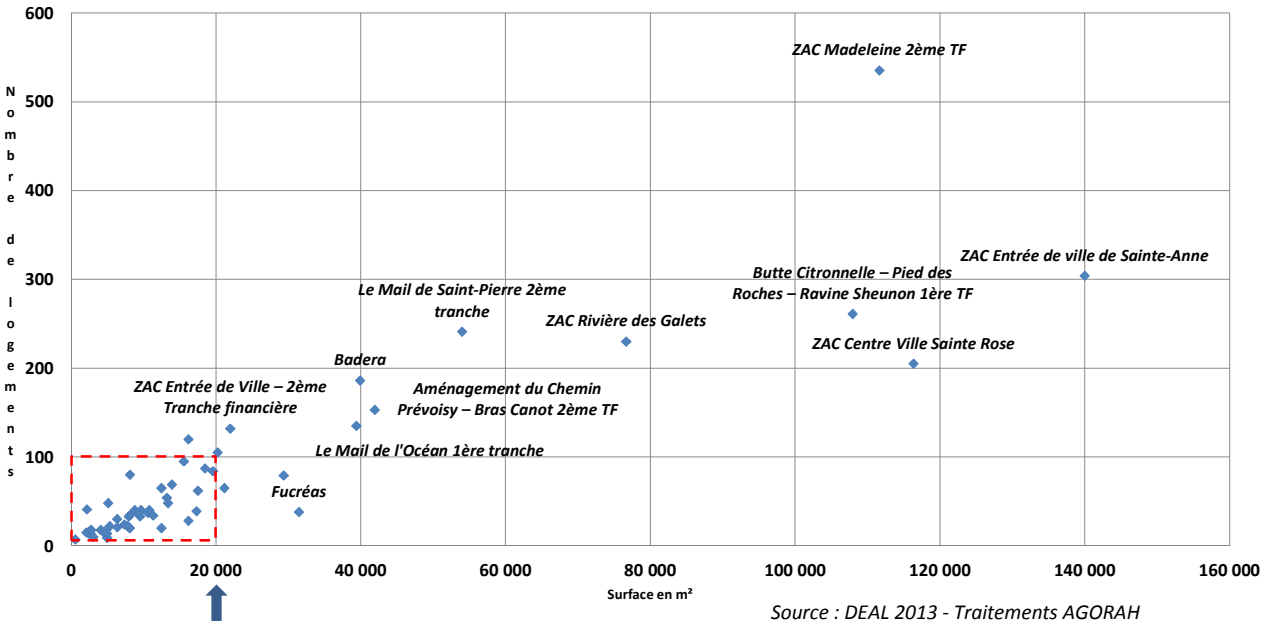
Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Au regard de ce graphique ci-dessus, les niveaux de densité brute de logements aidés varient du simple au double si l'on se situe sur des petites opérations exclusivement composée de logements (densité à l'échelle de l'opération de logement) ou sur des opérations supérieure à 5 ha incluant des surfaces affectées à d'autres usages (densité à l'échelle de l'opération d'aménagement). La densité moyenne diminue progressivement passant de 46 lgts/ha à 24 lgts/ha pour atteindre une moyenne globale de 31/lgts/ha quelle que soit la taille de l'opération.

Sur un volume global de logement (tous produits confondus), le niveau de densité brute évolue très peu sur les trois premières classes. Par contre, il passe de 26 à 36 lgts/ha pour les opérations dont la surface est comprise entre 5-10 ha et de 24 lgts/ha à 27 lgts/ha pour les opérations dépassant les 10 ha. Ces deux dernières classes (> 5 ha) concernent exclusivement des ZAC comme l'illustre le graphique ci-dessous.

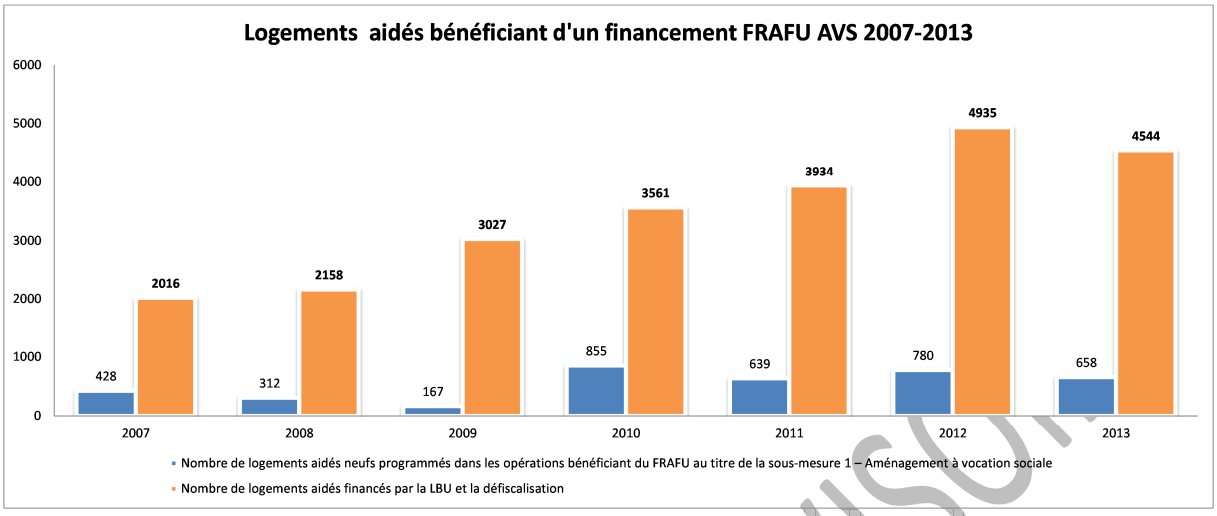
Enfin, l'essentiel des opérations comme évoquée précédemment, est inférieur à 100 logements pour des surfaces viabilisées inférieures à 2 ha.

Distribution des opérations en fonction de leur surface
et du nombre de logements aidés programmés
Sous-mesure 1 viabilisation du foncier



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

- **16% des logements aidés financés (LBU – défiscalisation) sur la période 2007-2013 ont bénéficié d'une subvention FRAFU au titre de la viabilisation du foncier**



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

NB : Les logements locatifs aidés comprennent les produits LLS, LLTS et PLS ou PSLA

Sur la période 2007-2013, un peu plus de 24 000 logements « aidés » ont été financés dont 3 839 bénéficient d'une subvention au titre de la viabilisation du foncier (sous-mesure 1). En 7 ans, on constate une progression des logements sociaux financés forte et continue dans le cadre de la LBU, dispositif qui depuis 2009 (LODEOM) est complété par la défiscalisation appliquée au secteur locatif social avec un niveau rarement atteint en 2012.

La part des logements aidés bénéficiant des financements dans le cadre de la viabilisation du foncier ne suivent pas cette progression avec une tendance irrégulière. En effet, le dispositif FRAFU semble proportionnellement avoir été davantage sollicité en 2007 avec une part de 21% et en 2010 à hauteur de 24% pour un niveau de production passant de 2 016 logements en 2007 à 3 561 logements en 2010.

L'année 2009 est une année atypique caractérisée par la faiblesse des logements bénéficiant de financement de l'aménagement (5,5%). En 2011 et 2013, ce niveau reste moyen compris entre 14% et 16%.

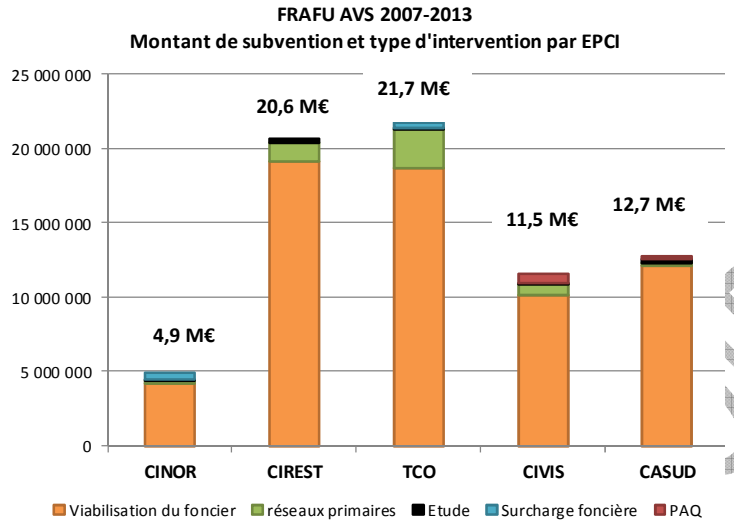
Sur l'ensemble de la période, 16% des logements aidés font appels au financement FRAFU.

Précisions méthodologiques : *L'analyse qui suit à l'échelle des EPCI et des communes démarre par une approche globale quel que soit le type d'intervention et se recentre concernant la question des logements programmés sur la sous-mesure1 viabilisation du foncier.*

DOCUMENT PROVISOIRE

II.3.3 Les territoires bénéficiaires : EPCI et communes

❖ **Une répartition de la subvention en faveur du bassin Sud**



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

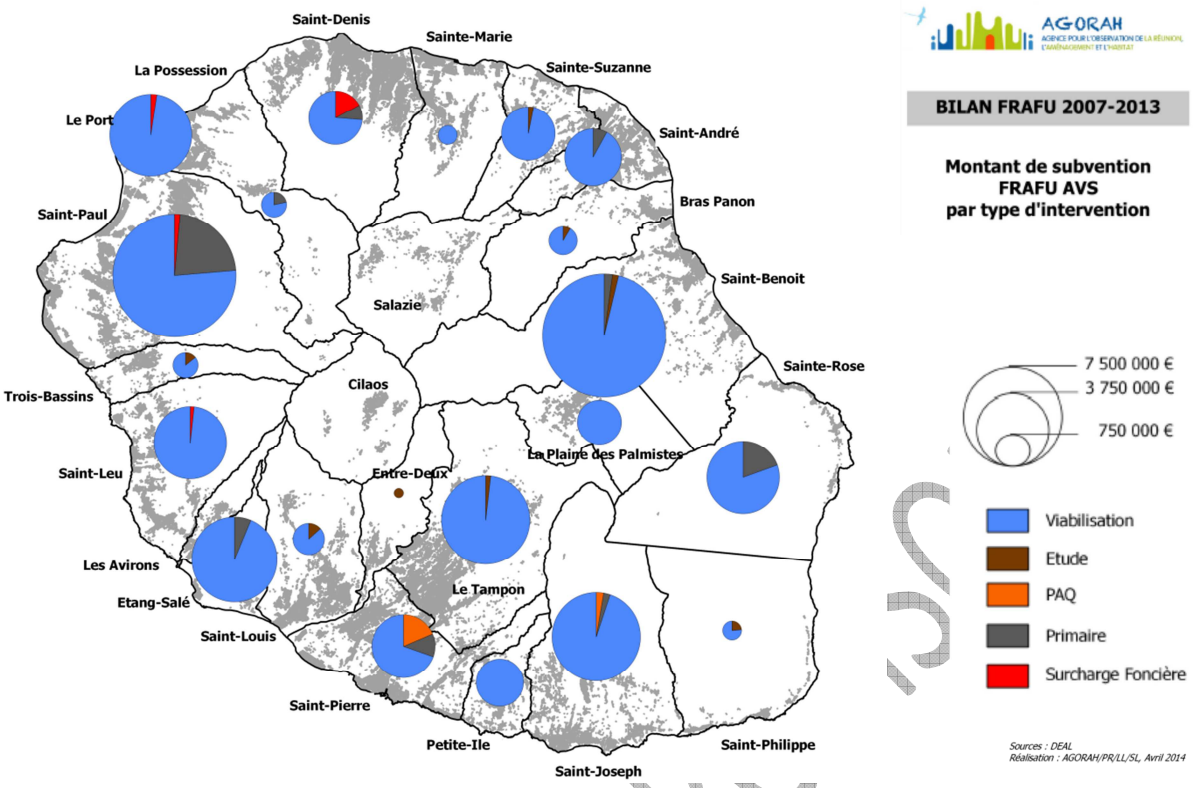
Sur la période 2007-2013, la répartition au sein des bassins de vie de la subvention FRAFU s'est faite en faveur du bassin Sud qui mobilise 34% de la subvention totale (24,2 M€). Non loin derrière les territoires Ouest (30%) et Est (29%) soit un montant de subvention respectivement 20 et 22 M€. Il faut noter la part relativement faible attribuée au territoire de la CINOR au regard des autres bassins de vie soit 7%.

Au titre de la sous-mesure 1 viabilisation du foncier, le montant de subvention attribuée au territoire Ouest et Est est quasi équivalente. Le raccordement aux réseaux primaires concerne quant à lui, pour 53% le territoire de l'Ouest et à 25% le territoire de l'Est. Ce financement est à mettre en relation avec la création de deux opérations d'aménagement (secteur de la Saline sur Saint-Paul et centre-ville de Sainte-Rose) qui mobilise les 2/3 de cette enveloppe.

A l'échelle communale, 7 communes concentrent 71% de la subvention sur la période. Parmi elles, la commune de Saint-Benoît et de Saint-Paul qui sont les deux communes qui bénéficient le plus de la subvention à hauteur respectivement de 12 et 11 M€. 5 autres communes ont bénéficié entre 6 et 4 M€ de subvention : Saint-Joseph, le Tampon, Le Port, Saint-Leu et l'Etang-Salé.

Il faut également souligner la faible représentation des communes de Saint-Pierre et de Saint-Denis et plus encore des communes de Saint-Louis, de La Possession, de Bras-Panon et de Sainte-Marie. A l'inverse, notons des communes de plus petite taille sur lesquelles figurent des projets qui ont sollicité le dispositif d'aide et notamment Sainte-Rose avec la ZAC Centre-ville, la Plaine des Palmistes et la commune de Petite-Ile.

DOCUMENT PROVISOIRE



A l'échelle des 24 communes, seules 3 communes n'ont fait aucune demande de subvention. Il s'agit des communes de Cilaos, de Salazie et des Avirons. Parmi les 21 communes concernées, on distingue :

- Les communes du bassin Sud qui concentre 34% de la subvention régionale avec une intervention essentiellement répartie sur les communes de l'Etang-Salé (Opération d'aménagement Butte Citronnelle), Le Tampon et Saint-Joseph soit 72% de la subvention de la microrégion.

- Le secteur Est, avec la commune de Saint-Benoît qui représente 60% de la subvention délivrée sur la microrégion (ZAC Madeleine, ZAC Entrée de ville de Sainte-Anne, Aménagement du Chemin Prévoisy).

- Un bassin Ouest qui capte une part importante de la subvention qui se répartie pour 95% entre les communes de Saint-Paul (ZAC Saline), du Port (ZAC Rivière des Galets, ZAC du Mail) et de Saint-Leu.

- Le financement du raccordement aux réseaux primaires qui est affecté pour moitié à la commune de Saint-Paul dans le cadre de l'opération d'aménagement ZAC Saline.

- Les interventions au titre de la surcharge foncière centrées essentiellement sur les centres villes des communes de Saint-Denis, Saint-Paul, Le Port et Saint-Leu.

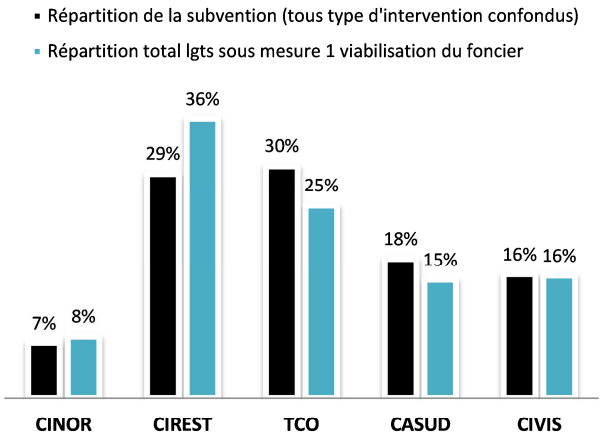
- Enfin, les subventions attribuées au titre de la Participation à l'Aménagement de Quartier (PAQ) ont concerné les communes de Saint-Pierre et de Saint-Joseph.

DOCUMENT PROVISOIRE

❖ **36% des logements produits au titre de la sous-mesure 1 viabilisation du foncier se localisent sur la CIREST pour 29% de la subvention**

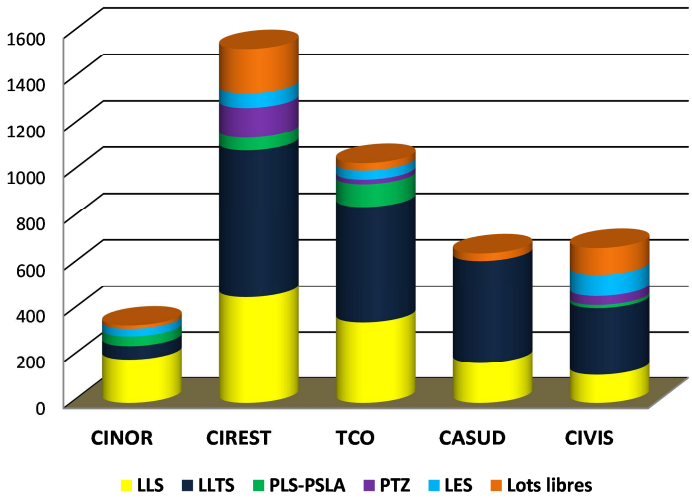
Source : DEAL 2013

Répartition de la subvention et du nombre de logements par EPCI



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

FRAFU sous-mesure 1 : viabilisation du foncier
Répartition des logements par type et par EPCI



A l'échelle des EPCI et en recentrant sur la mesure prépondérante quelques éléments de constats apparaissent :

Sur un volume de 4 244 logements financés dans le cadre du FRAFU, 36% se localisent sur le territoire de la CIREST (1 531 lgts) et 31% pour le bassin Sud (1 321 lgts).

Des caractéristiques spécifiques se dessinent selon les territoires et en fonction des produits logements proposés :

- Un produit très social en locatif (LLTS) dominant sur l'ensemble des territoires, exception faite du secteur Nord. Ce produit qui associé au LLS représente une part de logements locatifs sociaux comprise entre 61% (CIVIS) et 95% (CASud). Un parc locatif complété par le PLS-PSLA qui se localise quant à lui essentiellement sur le territoire du TCO,

- Des logements en accession à la propriété de type :
  - social LES dont 41% se situent sur le territoire de la CIVIS,
  - « intermédiaire » PTZ majoritairement programmé dans l'Est pour 68%,
  - et sous la forme de lots libres représentés d'avantage sur les territoires de la CIREST (50%) et de la CIVIS (30%).

Ce type de produit en accession à la propriété (LES-PTZ) n'est pas envisagé sur les opérations financées sur le territoire de la CASUD.

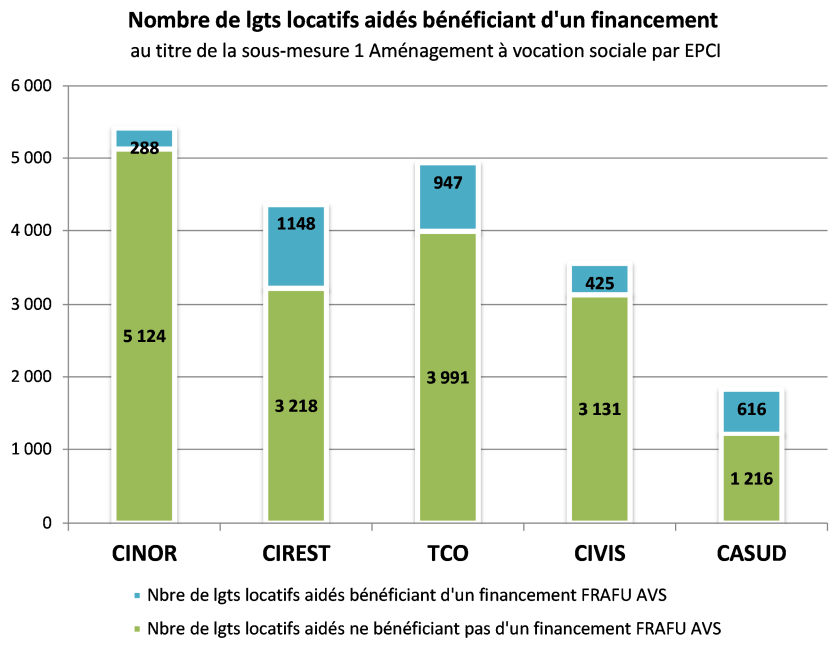
Malgré une dominante de produits locatifs sociaux et très sociaux, une mixité s'observe de manière plus marquée sur les territoires de la CIREST et de la CIVIS avec une part respective de logements en accession à la propriété de 25% et 36%. Cela s'explique en partie par des programmations en opération d'aménagement qui permettent une meilleure péréquation financière en variant l'offre de produits immobiliers par conséquent la diversité des ménages résidents.

DOCUMENT PROV

Des lots libres et/ou PTZ que l'on retrouve sur la seconde tranche de la ZAC Madeleine sur Saint-Benoît, la ZAC Centre-ville de Sainte-Rose et en centre-ville de Saint-Pierre sur la ZAC du Mail[9].

En effet, les lots libres sont généralement utilisés pour équilibrer financièrement une opération d'aménagement grâce à des charges foncières non plafonnées contrairement aux logements sociaux, qui parfois bien situé en centre-ville, peuvent être valorisés (foncier plus cher). Mais, ces parcelles à la vente font être tributaires des marchés locaux et trouveront d'avantage preneur sur certaines zones géographiques de l'île (étude de marché).

- **Une part des logements locatifs aidés financés bénéficiant d'un financement de l'aménagement, variable selon les territoires**



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

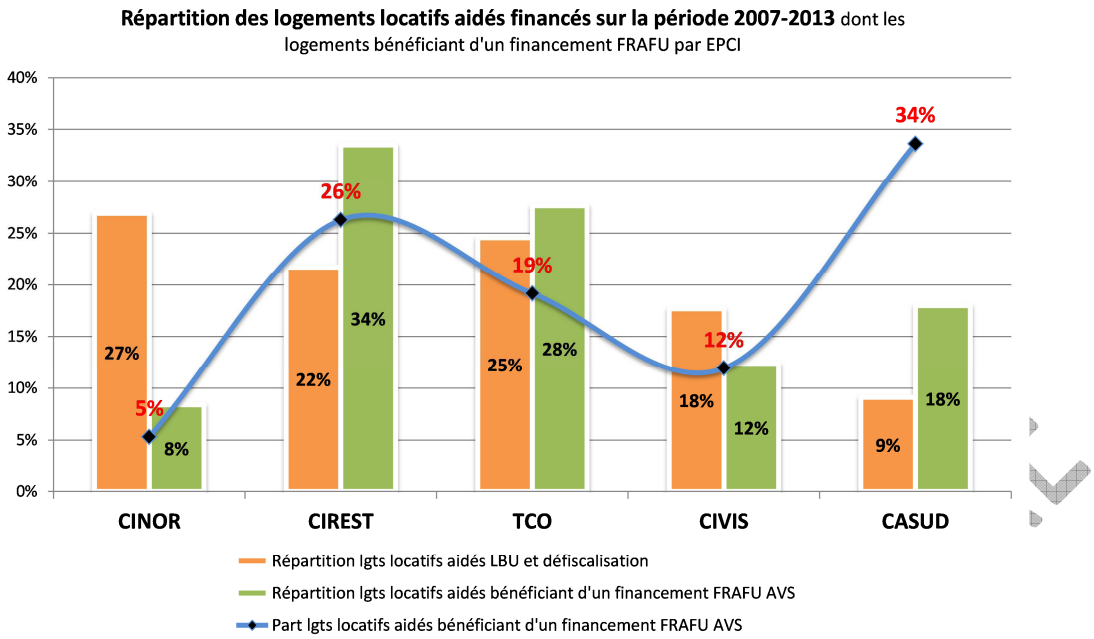
A l'échelle des bassins de vie, sur le volume total de logements locatifs aidés d'un peu plus de 20 000 logements financés sur la période 2007-2013, la moitié se répartie entre les territoires de la CINOR (27%) et du TCO (25%).

Une dynamique de construction qui s'est amplifiée à compter de 2009 avec la réorientation de la défiscalisation en faveur du logement social pour faire face à un parc de logements sociaux très insuffisant au regard des besoins.

Au regard des résultats *(cf graphique page suivante)*, le dispositif FRAFU aidant financièrement les territoires à équiper les terrains accueillant des logements sociaux semblent être d'avantage sollicité sur la période étudiée par le territoire de la CASud (34%) et de la CIREST (26%).

Sur le territoire Ouest, cette part atteint 19% soit légèrement supérieure à la moyenne régionale de 17%.
Enfin deux territoires semblent moins solliciter le dispositif au regard de l'ensemble des logements locatifs financés. Il s'agit du territoire de la CIVIS (5%) et la CINOR avec 12%.

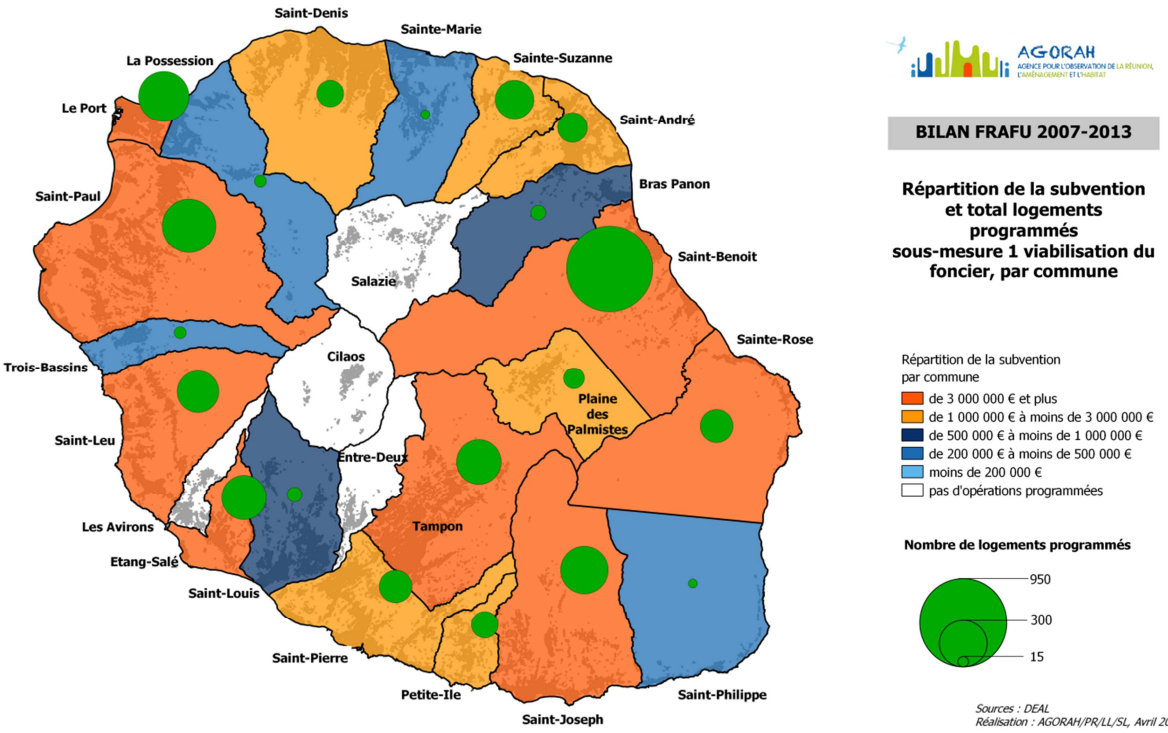
[9] La vente des lots libres sur l'opération du Mail de Saint-Pierre permet d'augmenter de 29% les recettes de charges foncières soit + 2,7 M€ (source CRAC 2009) – étude financement de l'aménagement 2010 AGORAH.



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

- **78% des logements aidés financés dans le cadre de la sous-mesure 1 - viabilisation du foncier se répartissent sur 8 communes**

A l'échelle des communes, le volume de logements aidés financés dans le cadre de la sous-mesure 1 viabilisation du foncier est essentiellement répartie sur 1/3 des communes. La commune de Saint-Benoît se distingue de l'ensemble avec un total de 952 logements aidés programmés liés à la réalisation de deux opérations d'aménagement sur les quartiers de Bras-fusil et de Sainte-Anne.
Parmi ces 8 communes, 3 réaliseront entre 400 et 300 logements aidés (Saint-Joseph, le Port et Saint-Paul), et 4 entre 200 et 300 logements aidés (Sainte-Suzanne, Saint-Leu, l'Etang-Salé, Le Tampon).



I.4 Enseignements au regard de la période antérieure 2000-2006

Dans cette sous partie est proposée une analyse synthétique des deux périodes de financement 2000-2006 et 2007-2013 autour d'une sélection d'indicateurs et d'enseignements jugés les plus pertinents.

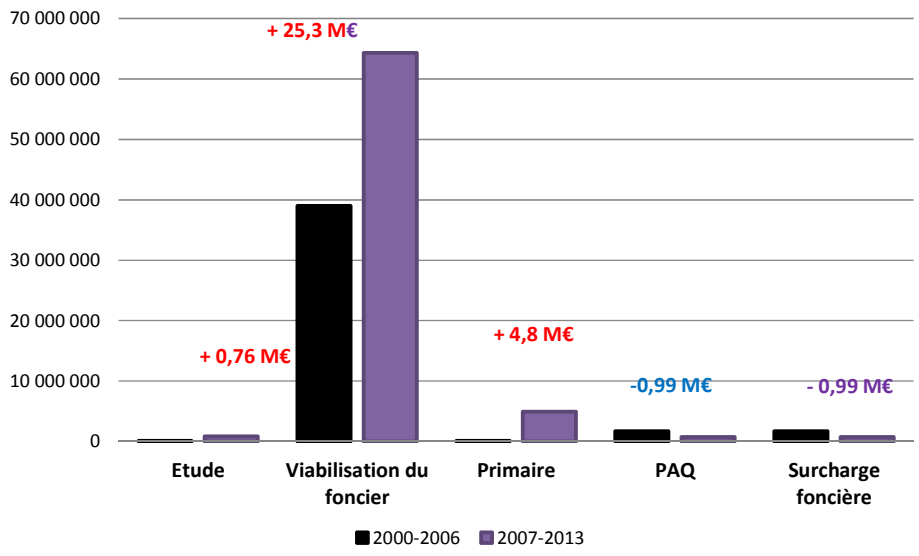
I.4.1 Une augmentation de la subvention sur la période 2007-2013 pour beaucoup moins de logements financés

❖ **29 M€ supplémentaires affectés sur la période 2007-2013**

Sur ces deux périodes, les maquettes financières du FRAFU ont été abondées pour atteindre 43,5 M€ en 2005 et à 71,6 M€ en 2013. Sur la première période l'enveloppe consommée a été d'un montant de 42,7M€ et en totalité sur la période plus récente soit une progression de 29 M€ (68%). Un dispositif financé sur une première période par l'Etat (LBU – FIDOM) et le Conseil Général sur fonds propres et pour une seconde période par l'Etat (LBU BOP 123 – CPER) et le Conseil Régional sur fonds propres. Le retrait du Conseil Général est un élément distinguant les deux périodes soit la perte d'une enveloppe de 10 M€.

La dernière période écoulée se caractérise par une augmentation du montant de subvention attribué quel que soit le type d'intervention (exception faite de la PAQ) avec en particulier, une enveloppe allouée au raccordement des réseaux primaires à compter de 2007 de 4,8 M€ et une progression de 25 M€ au titre de la sous-mesure 1 viabilisation du foncier.

Subvention allouée sur les deux périodes

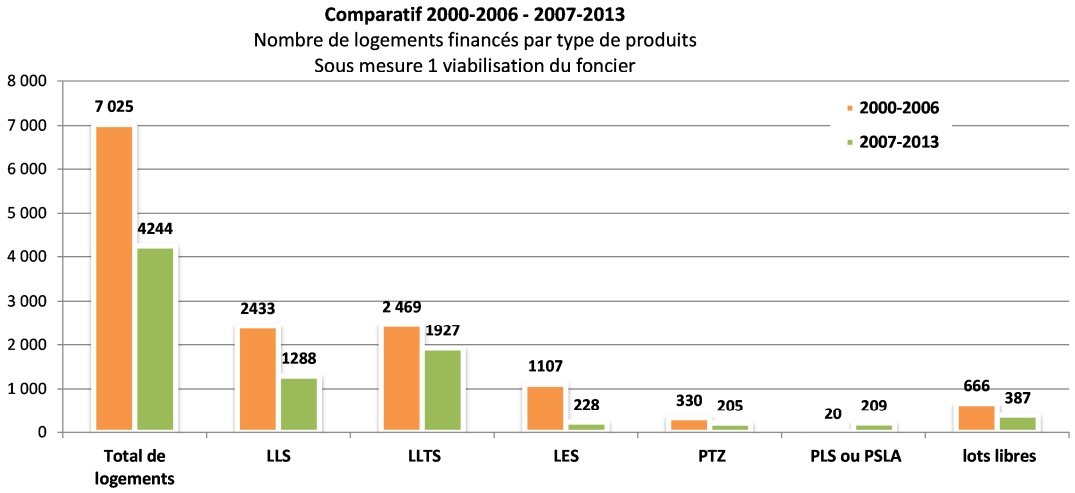


Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

❖ **Pour une baisse de moins 40% de logements financés**

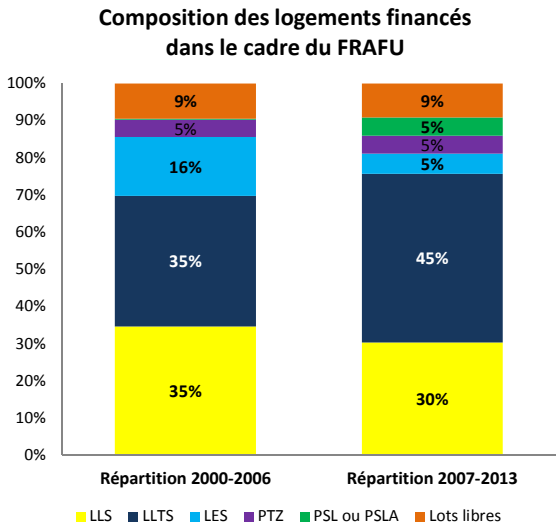
L'élément important caractérisant ces deux périodes est la chute du nombre de logements financés qui est observée quel que soit le produit logement, exception faite du produit PSL ou PSLA qui n'était quasiment pas programmé sur la période 2000-2006. Cette baisse se chiffre à moins 2 781 logements et lots libres (tous produits confondus).

Globalement, il faut souligner une baisse de 34% sur les produits locatifs sociaux (LLS-LLTS) qui constitue les ¾ des logements produits dont une baisse plus forte pour le LLS (- 47%). En ce qui concerne les logements en accession à la propriété, le constat est identique avec pour le LES, une perte de 79% et pour le PTZ de 38%.



Source : DEAL - Traitements AGORAH

❖ **Une place donnée à l'accession sociale à la propriété qui se réduit fortement**



Source : DEAL- Traitements AGORAH

Comme étudié précédemment, la baisse en volume de logements produits est importante et se traduit par une évolution de la composition des produits financés en défaveur de l'accession sociale à la propriété LES (16% à 5%) qui associé au PTZ fait passé la part de l'accession à la propriété de 21% à 10%.

En contrepartie, le développement du PSL ou PSLA semble modeste et sur un autre type de produit.

Il faut également noter la part plus importante des LLTS dans la dernière période passant de 35% à 45% au sein de la programmation. Enfin, la part des lots libres se maintient à 9% ainsi que celle des PTZ à 5% sur ces deux périodes.

❖ **Une constante : un quart de la subvention mobilisée pour des opérations gérées par la SIDR**

Les 5 maîtrises d'ouvrage qui sollicitent le plus le dispositif en 2007-2013 voient une progression des subventions allouées par rapport à la période antérieure et plus particulièrement en ce qui concerne la SODEGIS, la SHLMR et la SEDRE. De plus, l'exercice 2007-2013 se caractérise proportionnellement par un recul important de la SEMADER (de 22% à 1%) au profit de la SODEGIS (de 6% à 24%), de la SHLMR et de la SEDRE. Enfin, les communes à titre de maîtrise d'ouvrage mobilisent moins le dispositif.

Tableau : *Répartition de la subvention FRAFU par maîtrise d'ouvrage par période*

	2000-2006		2007-2013	
Maître d'ouvrage	Montant des subventions (en €)	% Montant de subvention	Montant des subventions (en €)	% Montant de subvention
SHLMR	7 856 109	18%	19 952 167	28%
SODEGIS	2 441 871	6%	16 926 942	24%
SIDR	10 646 322	25%	16 916 661	24%
SEDRE	1 200 135	3%	7 233 716	10%
SEMAC	5 834 137	14%	6 691 539	9%
Commune	3 540 801	8%	1 897 313	3%
SODIAC	1 160 470	3%	720 000	1%
SEMADER	9 218 803	22%	660 000	1%
Bourbon Bois	749 232	2%	450 000	1%
CINOR	0	0%	95 131	0%
Autre	20 463	0%	0	0%
Total	42 668 343	100%	71 543 469	100%

Source : DEAL - Traitements AGORAH

I.4.2 Des spécificités selon les périodes et les territoires bénéficiaires

❖ Une baisse de la part du bassin Sud au profit de l'Ouest

A l'échelle des bassins de vie, plusieurs constats peuvent être mis en évidence :

- Chaque territoire bénéficie de l'augmentation du montant de subvention allouée à compter de 2007 dans des proportions variables : l'Ouest en bénéficie pour moitié et la CIREST pour un tiers.
- La programmation de logements aidés chute pour l'ensemble des territoires et très fortement pour le bassin Sud, exception de l'Ouest avec une légère progression.
- La baisse de la part du bassin Sud (CIVIS et CASud) en faveur du territoire Ouest est une des caractéristiques majeures. En effet, la microrégion Sud mobilisait 52% de la subvention entre 2000 et 2006 contre 35% sur la période 2007-2013 pour une programmation de logements aidés divisait par 3. La subvention du TCO entre les deux exercices, passe de 5,7 M€ à 18,6 M€ pour une programmation supplémentaire faible d'un peu plus de 200 logements.
- Le territoire Est maintient proportionnellement un comportement identique sur les 2 périodes en mobilisant 30% de la subvention.

Tableau : *Comparatif 2000-2006/2007-2013 : répartition des opérations, de la subvention et des logements aidés par EPCI au titre de la viabilisation du foncier (sous-mesure1) - Source : DEAL - Traitements AGORAH*

	2000-2006						2007-2013					
EPCI	Nombre d'opération	Nbre de logts aidés	Montant de subvention	% opération	% logts aidés	% Subvention	Nombre d'opération	Nbre de logts aidés	% Subvention	% opération	% logts aidés	% Subvention
CINOR	5	432	1 912 293	7%	7%	5%	5	321	4 200 523	9%	8%	7%
CIREST	14	1 701	11 114 500	20%	27%	29%	10	1339	19 163 604	18%	35%	30%
TCO	16	777	5 710 350	23%	12%	15%	20	1006	18 648 677	36%	26%	29%
SUD	34	3 449	20 236 672	49%	54%	52%	21	1173	22 272 485	38%	31%	35%
Total	69	6 359	38 973 815	100%	100%	100%	56	3839	64 285 289	100%	100%	100%

Tableau : *Comparatif 2000-2006/2007-2013 : Mesure des écarts et ratio de subvention par logement aidé par EPCI au titre de la viabilisation du foncier (sous-mesure1) - Source : DEAL - Traitements AGORAH*

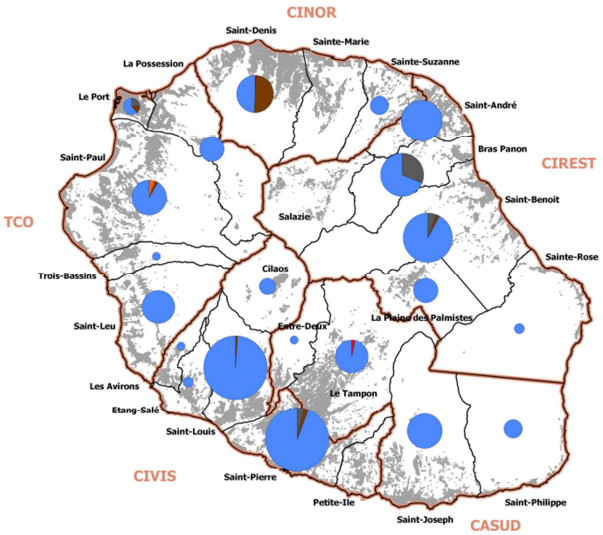
EPCI	Ecart de subvention entre les 2 périodes en €	Répartition de l'augmentation de la subvention entre les 2 périodes en %	2000- 2006 Nbre de logts aidés	2007-2013 Nbre de logts aidés	Ecart en nbre de logst aidés entre les 2 périodes	Répartition de la baisse du nombre de logts aidés entre les 2 périodes	Ratio subvention par logement aidé 2000-2006	Ratio subvention par logement aidé 2007-2013
CINOR	2 288 230	9%	432	321	-111	4%	4 427	13 086
CIREST	8 049 104	32%	1 701	1 339	-362	14%	6 534	14 312
TCO	12 938 327	51%	777	1 006	229	-9%	7 349	18 537
SUD	2 035 813	8%	3 449	1 173	-2 276	90%	5 867	18 988
Total	25 311 474	100%	6 359	3 839	-2 520	100%	6 129	16 745

DOCUMENT PROVISOIRE

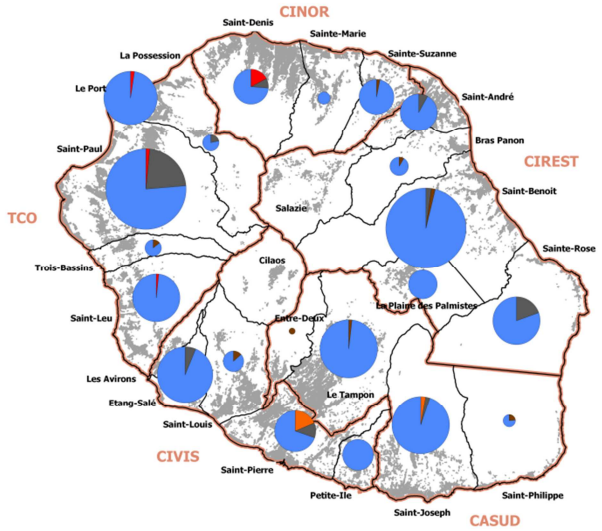
Il faut noter en 12 ans la forte progression du ratio de subvention par logement aidé passant de 6 129 €/lgt à 16 745€/lgt soit un ratio multiplié par 2,7. Ce ratio semble supérieur à la moyenne régionale sur les territoires Ouest et Sud pour la période récente.

❖ Répartition de la subvention à l'échelle communale : comparaisons des 2 périodes

2000-2006



2007-2013



A l'échelle des communes, la progression du territoire Ouest sur la dernière période se justifie par la programmation d'opérations sur la commune de Saint-Paul et du Port. Pour le bassin Sud avec une enveloppe équivalente, la distribution varie fortement d'une période à l'autre, avec une forte baisse du montant de subvention sur les communes de Saint-Louis et de Saint-Pierre au profit de des communes de l'Etang-Salé, du Tampon et de Saint-Joseph.

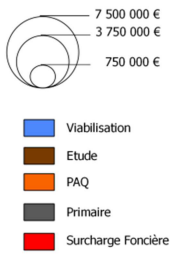


Tableau : *Comparatif des chiffres clés des deux périodes : 2000-2006 – 2007-2013*

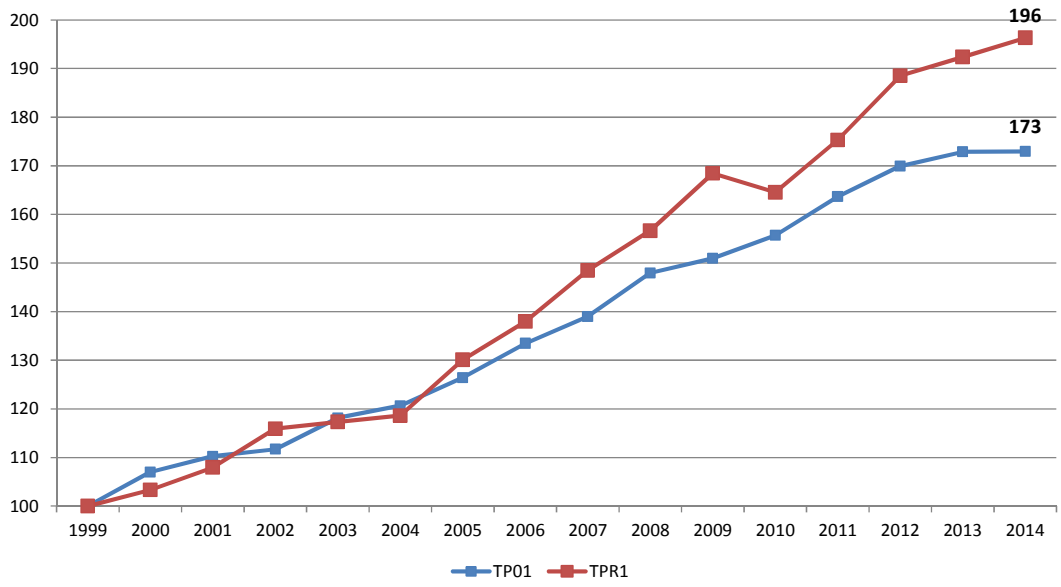
Comparatif des chiffres clés des deux périodes FRAFU	
Bilan FRAFU 2000-2006	**Bilan FRAFU 2007-2013**
Général	**Général**
94 dossiers 42 668 342 € 6 359 lgts aidés 453 919 € de subvention moyenne / opé 6 710 € de subvention moyenne / lgt aidé	93 dossiers 71 601 842 € 4 880 lgts aidés 769 912 € de subvention moyenne / opé 14 672 € de subvention moyenne / lgt aidé
FRAFU secondaire	**FRAFU secondaire**
38 973 814 € de subvention 69 opérations 91 % des subventions 6 359 lgts aidés 666 lots libres 239 ha acquis	64 285 289 € de subvention 56 opérations 90 % des subventions 3 839 lgts aidés 387 lots libres 125 ha
Surcharge foncière	**Surcharge foncière**
1 749 250 € de subvention 15 opérations	753 463 € de subvention 7 opérations
PAQ	**PAQ**
1 736 250€ de subvention 4 opérations	740 000€ de subvention 2 opérations
FRAFU primaire	**FRAFU primaire**
116 984 € 1 opération	4 972 674€ de subvention 11 opérations
Etude	**Etude**
91 663 € 2 études	850 000 € 15 etudes
Maîtres d'ouvrage	**Maîtres d'ouvrage**
9 MO SIDR: 10 646 322 € : 17 opérations SEMADER: 9 218 803 € : 9 opérations SHLMR: 7 856 109 € : 34 opérations SODEGIS : 2 441 871 € : 8 opérations	10 MO SIDR: 16 916 661 € : 18 opérations SEMADER : 660 000 € : 1 opération SHLMR: 19 952 167 € : 26 opérations SODEGIS: 16 926 942 € : 23 opérations

I.4.3 Quelques facteurs explicatifs

Quelques facteurs explicatifs peuvent être mis en avant à la fois pour expliquer une sollicitation plus grande des subventions liées à des dépenses qui augmentent le fait de facteurs notamment exogènes complexifiant l'équilibre financier d'une opération, endogènes plus étroitement liés au contexte et aux spécificités de l'opération, et une baisse du volume de logements réalisés.

❖ **L'impact financier de l'actualisation des prix sur des périodes longues**

Progression de l'indice TP 01 (Travaux publics - index général tous travaux) **et TPR 01 sur une période de 15 ans**



Source : INSEE

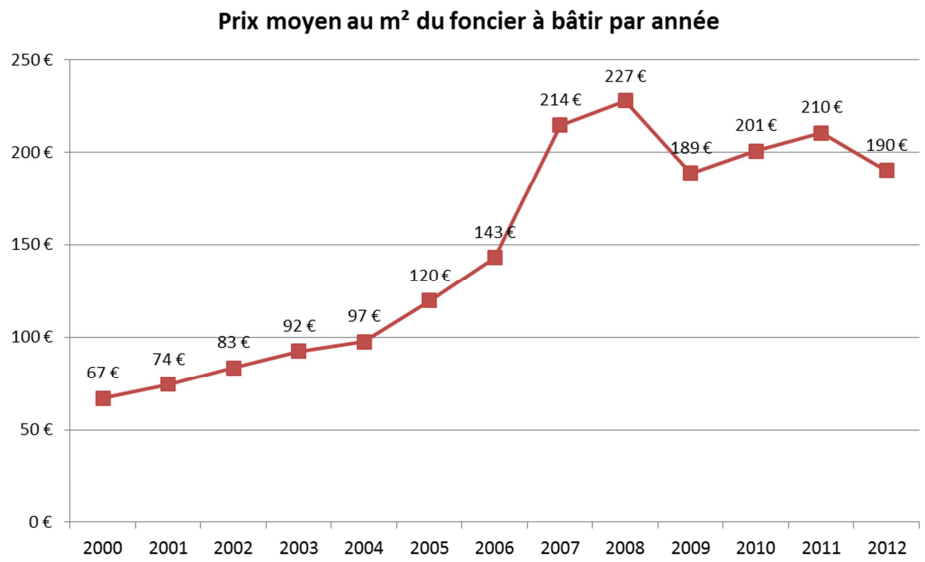
Selon l'indice TP 01 (Travaux Publics - index général tous travaux) au plan national, la progression des prix sur une période de 15 ans, est très importante et atteint + 73% (passant d'un indice 408 en 1999 à 705,6 début 2014). Sur 2000-2006, l'indice progresse de + 25% et sur 2007-2013 de + 24%. L'indice TPR 01 local quant à lui progresse plus fortement avec une croissance de 96% sur une période de 15 ans et sur les deux périodes observées respectivement de 34% et de 30%.

Les coûts de réalisation de travaux VRD ont fortement augmenté au même titre que les coûts de la construction. Ce facteur externe est souvent sous- évalué et peut perturber l'équilibre financier d'une opération en particulier d'aménagement qui se réalisera sur le moyen-long terme (révision des prix).

Certes, les modifications des modalités de financement inscrites dans les protocoles FRAFU ont évolué afin de s'adapter aux évolutions des coûts.

❖ **L'évolution des coûts du foncier et poids de ce poste au sein du bilan**

Comme l'illustre le graphique suivant, le coût du foncier à bâtir a fortement progressé à La Réunion. A partir des données de l'observatoire des transactions foncières et immobilières de l'AGORAH, le prix du foncier à bâtir à destination de maisons individuelles est passé de 67€ en 2000 à 227€ en 2008 soit une croissance de + 239% en 9 ans pour atteindre en 2012, 190€ soit une légère baisse de 16% observée entre 2008 et 2012 avec toutefois des fluctuations annuelles.



Source : Observatoire des transactions foncières et immobilières AGORAH – données DGFIP et PERVAL

Le poste « foncier » est un poste qui peut fortement varier d'une opération à une autre. Plus particulièrement sur des secteurs de renouvellement en centre urbain, il est important (ex : ZAC Mail de Saint-Pierre 43% des dépenses affectées aux acquisitions foncières[10]). Ce type d'intervention sera de plus en plus nécessaire (objectifs du SAR) et coûteux.

❖ Des interventions en milieu bâti plus couteuse

La restructuration de quartier ou le renouvellement de secteur occupé est souvent dépendante d'une multitude de facteurs en lien avec le déplacement d'activité, la libération d'emprise, la démolition de bâtiments existants, le transport et le traitement des déchets, induits des dépenses supplémentaires (désamiantage, dépollution…) qui viennent peser sur les dépenses globales de l'opération et accentué le différentiel par rapport aux recettes dégagées. Un poste travaux VRD qui constitue généralement l'essentiel des dépenses et qui progresse en fonction des aléas avec des effets induits sur d'autres postes de dépenses (ex : les honoraires) en particulier en opération d'aménagement.

❖ Moins d'opérations d'aménagement productrices de logements

La période 2000-2006 a permis le financement de 13 opérations d'aménagement type ZAC pour la production de 3 762 logements aidés soit 59% de la programmation sur la période dont une grande partie localisée dans le Sud et l'Est de l'île.

Sur la seconde période, le dispositif finance 9 opérations ZAC dont des phases 2 d'opérations démarrées dans la première période (exemple : ZAC du Mail Saint-Pierre, ZAC Madeleine Saint-Benoît) soit 49% du total de logement aidés au titre de la viabilisation du foncier pour un volume de 2 210 logements. Le différentiel de 1 500 logements aidés sur ce type d'opération, justifie une part importante de la baisse du volume global de logements aidés financés constatée, soit une perte de 60% au regard de la période précédente.

[10] Source : Etude Financement de l'aménagement AGORAH 2010

DOCUMENT PROVISOIRE

- **Une réglementation qui s'amplifie créant des coûts additionnels**

Les aménageurs évoquent souvent les effets d'une complexification de la réglementation sur les coûts d'aménagements. Les contraintes liées à la loi sur l'accessibilité du logement et aux espaces publics, l'application des contraintes liées aux plans de prévention des risques peuvent engendrer une complexité de l'aménagement et un accroissement des coûts.

- **Des charges foncières plafonnées permettant la construction de logements sociaux mais limitant l'apport de recettes au titre du bilan financier de l'opération**

Quel que soit le type d'opération, la majorité des résultats de ventes de terrains viabilisés sont affectés à des programmes de logements. Dans leur composition, il s'agit majoritairement de programmes à dominante de logements aidés avec un prix de vente de charge foncière plafonné (condition pour sortir des opérations de construction de logements correspondant aux paramètres de financement). Par conséquent, les recettes dégagées dédiées aux logements aidés ne couvriront, sauf exception, qu'une petite partie des coûts d'aménagement de l'opération.

Sur des opérations d'extension urbaine comme en renouvellement urbain, de nouvelles recettes provenant de la vente de terrains destinés à d'autres usages (bureaux, commerces, logements privés, équipements…) peuvent être dégagées. En effet, intégrer une part de lots libres dans le programme de construction apparaît un levier d'équilibre pour réduire le déficit de l'opération mais qui reste très tributaire des marchés immobiliers locaux.

Cette diversité de sources de charges foncière est plus communément rencontrée dans la situation d'opération d'aménagement qui ne représente qu'une partie des interventions financées dans le cadre du dispositif FRAFU.

- **Des opérations tributaires de l'évolutivité du dispositif d'aide**

Le dispositif FRAFU a connu de nombreuses modifications du cadre d'intervention au gré des changements législatifs ou d'adaptations locales. La fréquence des changements dans les règles notamment financières d'application du FRAFU secondaire puis AVS depuis sa création en 1994 jusqu'à aujourd'hui se traduit par 7 protocoles et l'évolution également des pièces demandées.

Comme évoquée dans le rapport d'évaluation réalisée par le BET LA CONSEIL en 2012 : « *Pour certains observateurs, ces modifications entraînent un ralentissement de programmation : les opérateurs ne peuvent pas finaliser un budget dont les règles de subvention seront différentes. Ces changements ont provoqué une perte de lisibilité et donc de maîtrise, le FRAFU-AVS peut alors être considéré par certains comme un vecteur de risque sur un projet. D'autres considèrent que leur adaptation est toujours possible mais que « la gymnastique devient de plus en plus compliquée et perd parfois de sens.* ».

Toutefois, ces modifications de protocole ont permis de prendre en compte les évolutions de contexte. En effet, elles répondent aussi bien aux attentes et aux demandes des aménageurs (évolutions des charges foncières de référence) qu'à la nécessité de doter le territoire d'un outil de mise en œuvre du SAR. Enfin, les dernières modifications s'inscrivent dans une recherche de qualité (vérification du respect de la réglementation au titre du code de l'environnement, abondement financier des projets impliqués dans une démarche de labellisation éco quartier).

DOCUMENT PROVISOIRE

SYNTHESE DES CHIFFRES CLES

- Sur la période 2007-2013, **71,6 M€** sont affectés au dispositif dont 90% au titre de la sous-mesure 1 viabilisation du foncier,
- Une subvention qui a permis la programmation de **5 285 logements et lots libres** (tous type d'intervention confondus) dont les ¾ sont des logements locatifs sociaux (LLS-LLTS),
- Une forte baisse de la programmation pour les années 2008 et 2009 qui s'explique notamment par le manque de moyens techniques et financiers des collectivités pour engager de nouveaux projets, l'accentuation du cadre réglementaire…
- Une reprise de la programmation en 2010 qui sur les deux dernières années atteint plus de 14 M€ annuellement,
- **46 %** de la subvention sont consommés au titre des opérations d'aménagement,
- Un dispositif mobilisé à 75% par la SHLMR, la SODEGIS, la SIDR avec des modes de fonctionnement spécifiques,
- Une subvention en faveur du bassin Sud (34%),
- Mais un territoire Est qui semble produire plus de logements (36%) dont une part notable à travers l'aménagement de ZAC,
- 7 communes concentrent **71 %** de la subvention: Saint-Benoît, Saint-Paul, Saint-Joseph, le Port, Le Tampon, Saint-Leu et l'Etang-Salé,
- **16%** des logements aidés financés (LBU – défiscalisation) sur la période 2007-2013 ont bénéficié d'une subvention FRAFU au titre de la viabilisation du foncier avec une mobilisation plus importante sur les territoires de la CASud (34%) et de la CIREST (26%),
- Plus de **29 M€** supplémentaires affectés sur la période 2007-2013 comparativement à la période antérieure au profit des territoires Ouest et Est de l'île,
- Pour une baisse de **40%** de logements financés avec une place donnée à l'accession sociale à la propriété qui se réduit fortement.

II: IMPACTS DU DISPOSITIF SUR LE TERRITOIRE, ANALYSE URBAINE

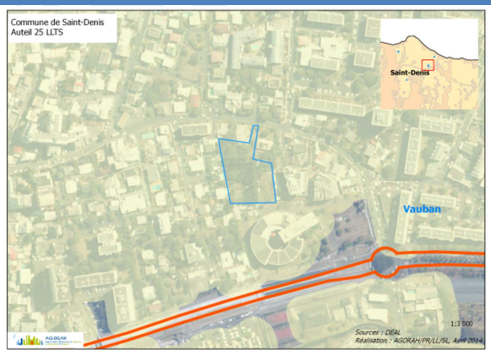
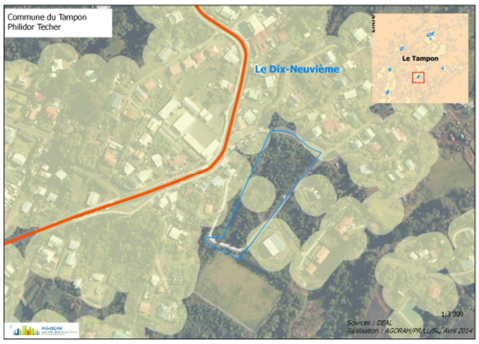
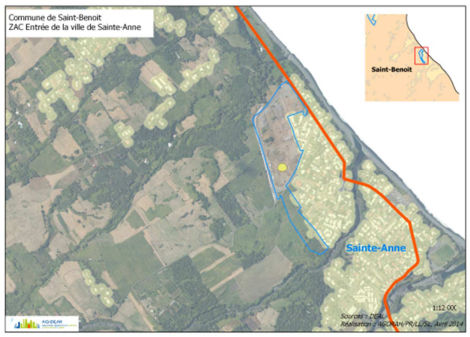
II.1. Insertion des opérations au sein de l'espace urbanisé

II.1.1 Examen des opérations FRAFU au sein de la tache urbaine 2008

❖ **3 types d'impacts**

Il est intéressant d'analyser l'insertion des opérations financées dans le cadre du FRAFU au sein du tissu urbain afin d'estimer :

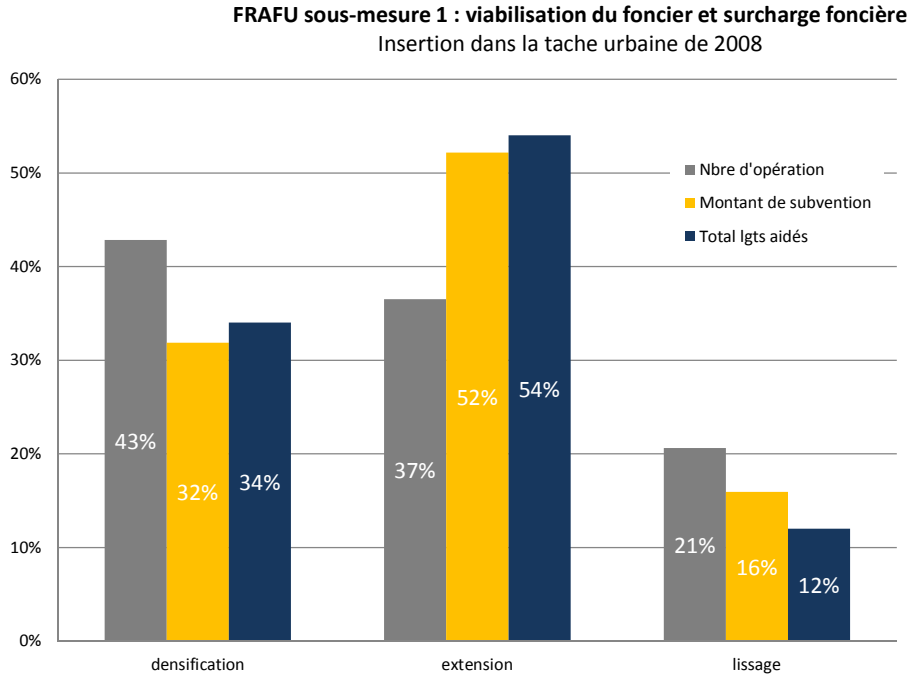
- La part contribuant au processus de densification (principe du SAR),
- La part des opérations en limite du tissu urbain considérée comme contribuant au « lissage » de la tache urbaine,
- et enfin, la part des opérations en extension urbaine inscrites principalement en zone AU ou NA-NAU aux documents d'urbanisme POS/PLU.

TYPE D'IMPACT	DESCRIPTION	ILLUSTRATION - EXEMPLE
DENSIFICATION	Processus de densification à travers le comblement de dents creuses en centres urbains ou quartiers périphériques ou en renouvellement. Opérations situées dans l'emprise de l'enveloppe urbaine de 2008.	
« LISSAGE »	Concerne les opérations construites en continuité du tissu urbain dans sa partie périphérique ou entre deux zones déjà bâties en aménagement d'interstices. Elles participent au cantonnement de l'enveloppe urbaine et viennent se greffer aux quartiers ou bourgs existants mais peuvent, par les réseaux qu'elles amènent, être vecteur de futures extensions urbaines.	
EXTENSION URBAINE	Opérations inscrites principalement en zone AU ou NA-NAU au document d'urbanisme POS/PLU qui favorise la progression des espaces bâtis. Parmi ces opérations, certaines seront des opérations d'urbanisme d'ensemble amenant à la fois des logements mais aussi des équipements structurants et l'aménagement des espaces publics, d'autres sont des opérations uniquement de logements.	

DOCUMENT PROVISOIRE

Précisions méthodologiques : *Cet examen cible les interventions de la* ***sous-mesure 1 viabilisation du foncier*** *qui représente 90% de la subvention allouée et les interventions au titre de la* ***surcharge foncière*** *qui sont en nombre réduit et sorties du dispositif à compter de 2009.*
Le raccordement au réseau primaire (sous-mesure 2) concerne des opérations qui sont déjà inscrites au titre de la viabilisation du foncier il en va de même pour les deux opérations inscrites en participation à l'aménagement de quartier (PAQ) qui ne sont plus intégrées au dispositif à partir de 2009.
Enfin, les études financées qui n'aboutiront pas systématiquement à une phase opérationnelle sont donc exclues dans le cadre de cet exercice.

- **52% de la subvention allouée participent au phénomène d'extension de la tache urbaine**



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Pour rappel, la sous-mesure 1, associée aux opérations de surcharge foncière représente un volume de 4 060 logements aidés pour un total de 63 opérations. Ces opérations se réalisent à 43% au sein de l'enveloppe urbaine, en comblement d'espaces non urbanisés ou en renouvellement. A l'inverse, 37% des opérations contribuent à étendre l'urbanisation dans des zones dédiées dont une partie en opération d'aménagement (7 sur 23). Enfin, 21% des opérations se font en continuité du tissu urbain en périphérie de la tache urbaine contribuant à son « lissage ». Certes, ces dernières étendent l'emprise de l'enveloppe urbaine tout en comblant des espaces situés entre deux zones déjà urbanisées.

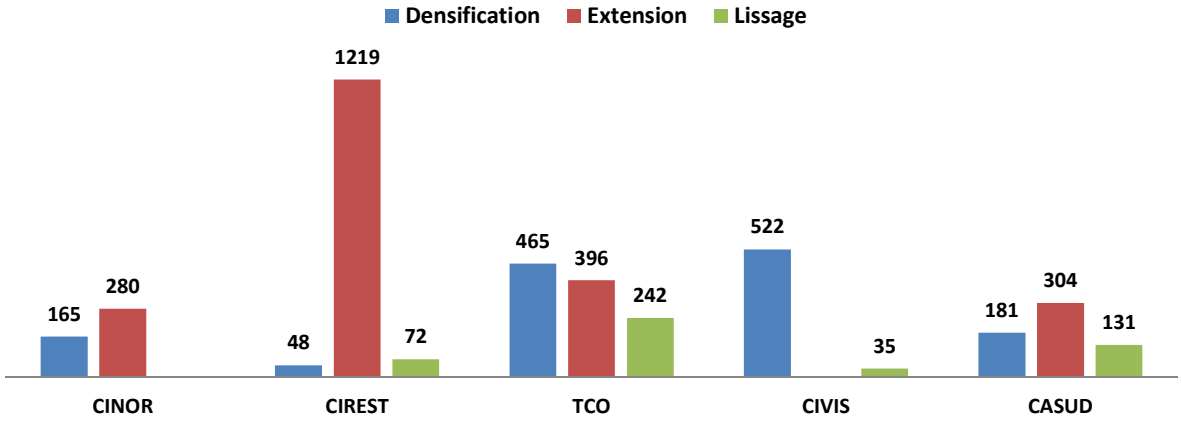
En termes de volume financier consacré, plus de la moitié de la subvention est attribuée à des opérations qui participent à l'extension de la tache urbaine, les interventions en densification « pure » ne représentant qu'un tiers du montant de la subvention affectée sur la période[11].

Enfin, parmi les 54% de logements aidés réalisés en extension urbaine, 61% le sont en ZAC, opérations d'aménagement contribuant à densifier et à diversifier les fonctions des nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation. Les opérations en extension sur les écarts correspondent en partie à la demande des ménages locaux.

[11] Le retrait du dispositif de l'intervention dans les situations de surcharge foncière peut contribuer à réduire de manière très modeste la part en densification.

❖ Des spécificités en fonction des territoires

FRAFU sous mesure 1 et surcharge foncière 2007-2013
Répartition des logements aidés au sein de la tache urbaine



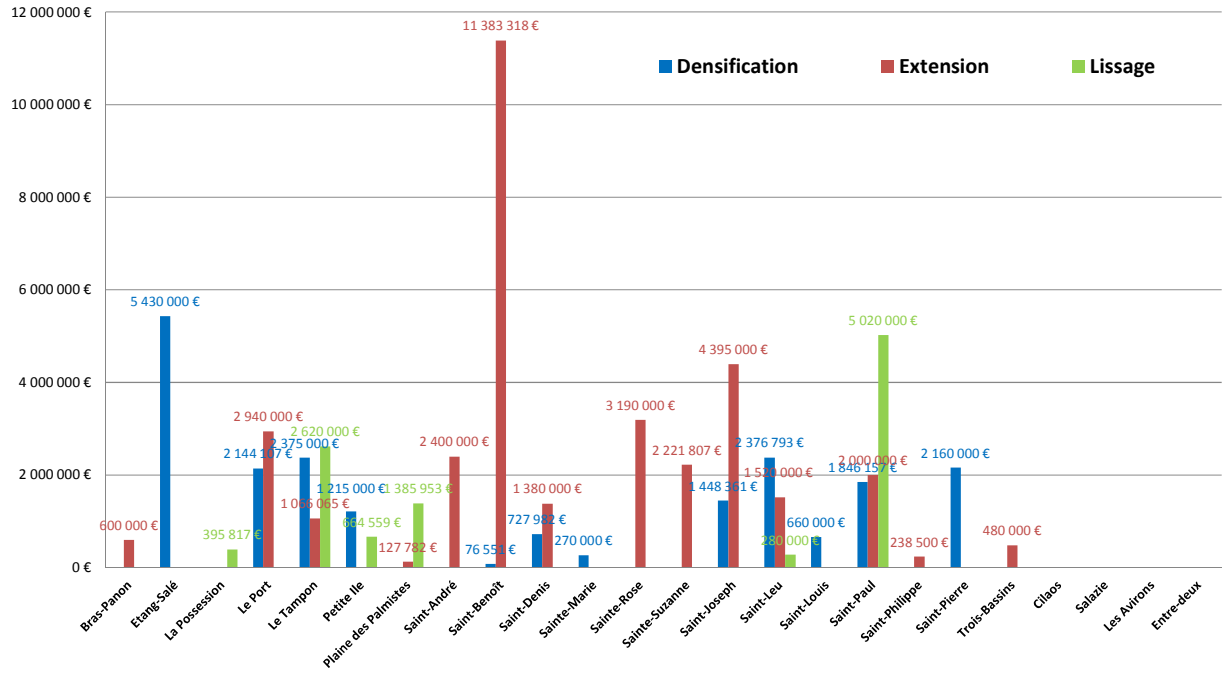
Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Selon les EPCI et les trois types de processus, des particularités apparaissent et notamment :

- Un processus de densification majoritaire sur le territoire de la CIVIS (94%) et du TCO (42%),
- Une contribution au phénomène d'extension urbaine très marquée sur le territoire de la CIREST (91%) s'expliquant par la programmation d'opérations d'aménagement sur les commune de Saint-Benoît et de Sainte-Rose,
- Un phénomène de « lissage » d'avantage présent sur le territoire de la côte Ouest (22%) et de la CASud (21%).

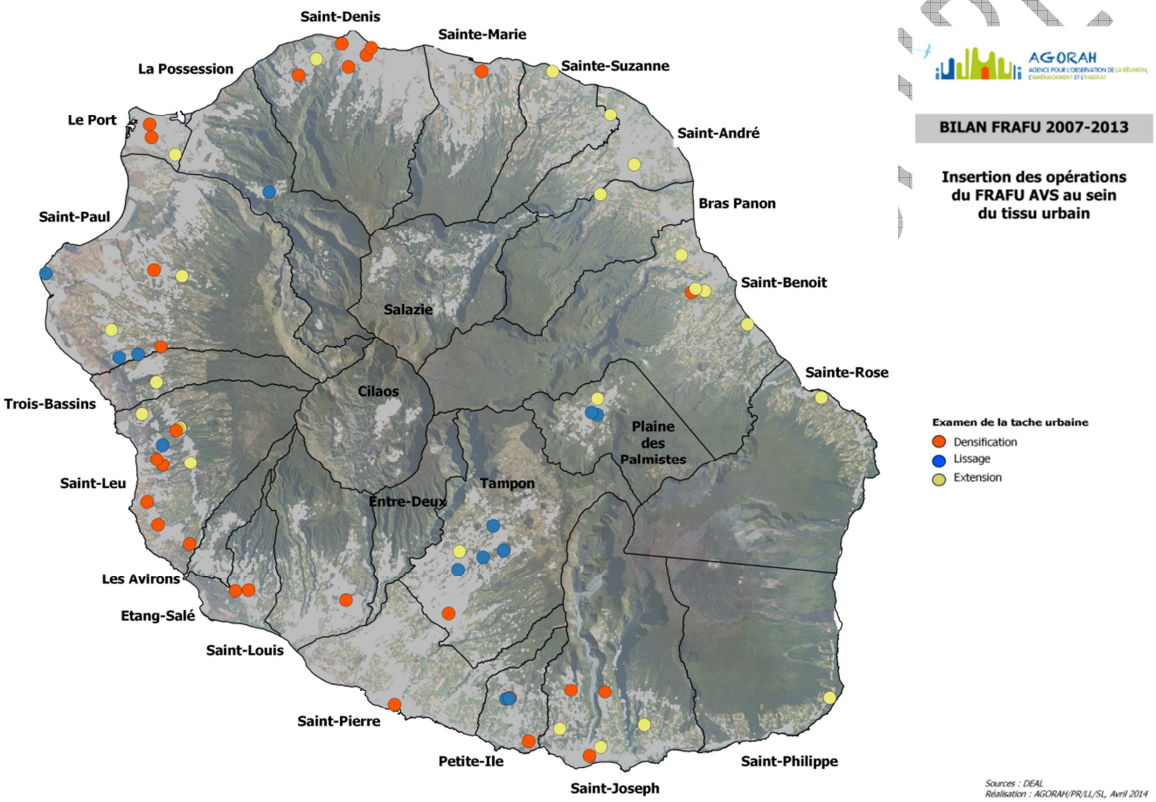
A l'échelle des communes quelques constats complémentaires :

FRAFU sous-mesure 1 vaibilisation du foncier et surcharge foncière 2007-2013
Répartition du montant de subvention par commune selon l'insertion au sein de la tache urbaine



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

- Un phénomène de densification d'avantage représenté sur les communes de l'Etang-Salé, Saint-Leu, Saint-Pierre, Le Tampon, Le Port s'expliquant pour certaines d'entre-elles par des interventions en renouvellement urbain ou restructuration de quartier (exemples : Butte citronnelle, Mail de Saint-Pierre),
- Un processus d'extension urbaine dominant sur les communes de Saint-Benoît, Saint-Joseph, Saint-André, Sainte-Rose, Le Port, Sainte-Suzanne se justifiant pour partie par le financement d'opération d'aménagement,
- Des interventions contribuant au « lissage » essentiellement représentées sur les communes de Saint-Paul et du Tampon, communes dont le tissu urbain est distendu comprenant des vides entre deux zones urbanisées ou venant se greffer en périphérie d'un espace bâti.



❖ Profil d'opérations selon leur taille et leur insertion dans le tissu urbain

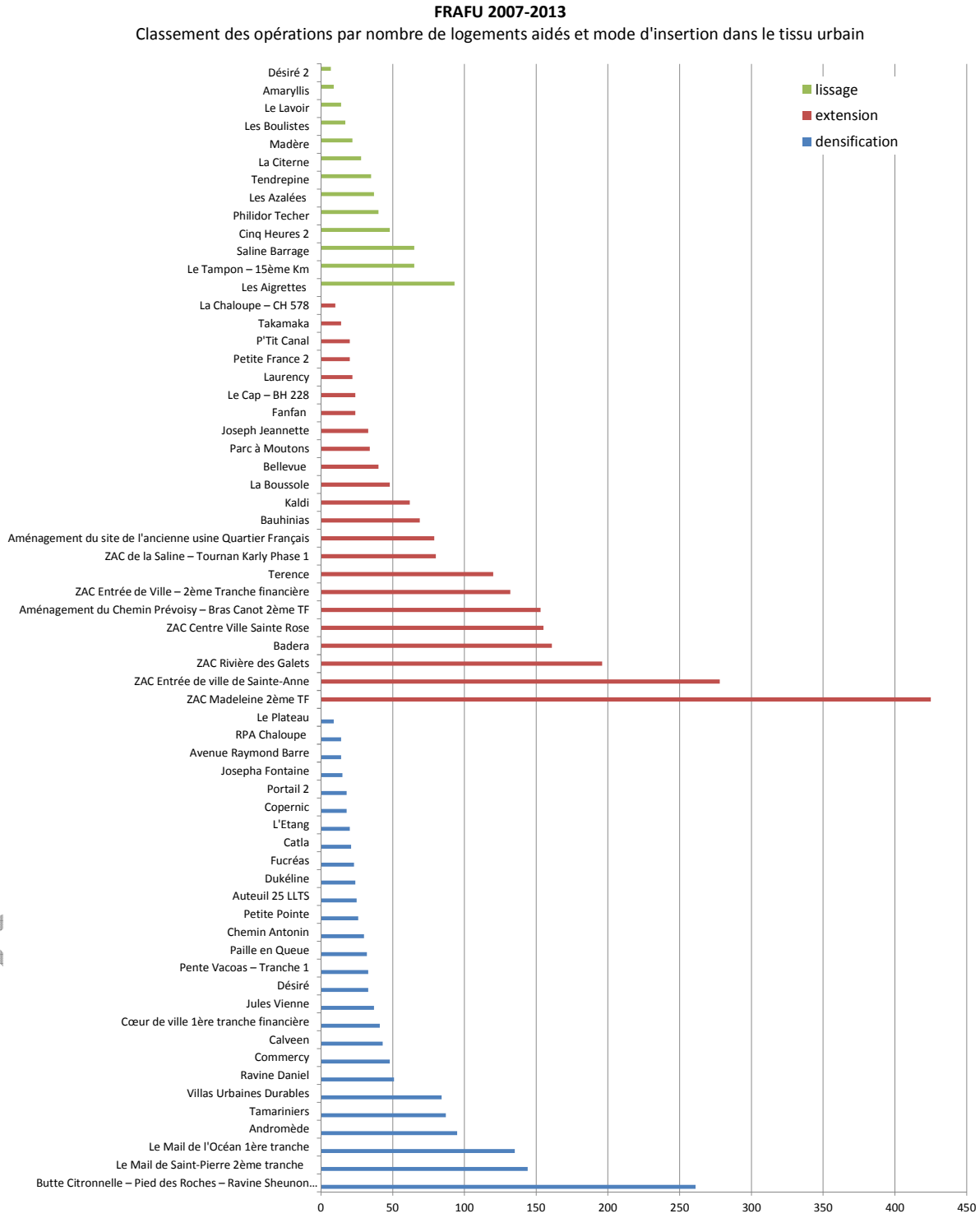
Sur l'ensemble des 63 opérations et selon leur taille, on peut noter :

- Qu'en densification en dehors de 3 opérations d'aménagement qui participent pour deux d'entre-elles au renouvellement urbain (mail de Saint-Pierre et du Port) et à une opération sur l'Etang-Salé couplant restructuration, résorption de l'habitat insalubre et nouvelle offre de logements, les opérations financées sont de taille modeste voire de petite taille comprise entre 10 et 50 logements.
- En extension urbaine, d'avantage d'opérations supérieures à 100 logements essentiellement en ZAC (exception de l'aménagement du chemin Prévoisy – Saint- Benoît). Ces opérations qui excèdent les 100 logements représentent les ¾ des logements aidés produits en extension. Pour les autres opérations participant à étendre les espaces urbanisés et majoritaires en nombre, elles sont comprises entre 10 et 48 logements.

- Enfin en « lissage », les opérations sont de petite taille. Elles contribuent à développer une offre de logements sur des « vides » en limite de zones urbanisées.

FRAFU 2007-2013

Classement des opérations par nombre de logements aidés et mode d'insertion dans le tissu urbain



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

❖ **Des logements aidés d'avantage programmés en extension urbaine par rapport à la période antérieure 2000-2006**

Tableau : *Comparatif 2000-2006/2007-2013 - Répartition des logements aidés et du nombre d'opérations par type d'impact tache urbaine 2008*

Sous mesure 1 - viabilisation du foncier et surcharge foncière

Impacts tache urbaine 2008	2000-2006 nombre d'opérations	2000-2006 nombre lgts aidés	2007-2013 nombre d'opérations	2007-2013 nombre lgts aidés	2000-2006 % d'opérations	2000-2006 % lgts aidés	2007-2013 % d'opérations	2007-2013 % lgts aidés	Ecart entre les 2 périodes en nbre lgts aidés	Evolution entre les 2 périodes en % nbre lgts aidés
Densification	39	2 047	27	1 381	46%	29%	43%	34%	-666	-33%
Extension	17	2 603	23	2 199	20%	37%	37%	54%	-404	-16%
Lissage	28	2 449	13	480	33%	34%	21%	12%	-1 969	-80%
TOTAUX	**84**	**7 099**	**63**	**4 060**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**-3 039**	**-43%**

Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Sur la période précédente 2000-2006, on note une répartition quasi équilibrée entre les 3 types d'impacts avec une prédominance du phénomène d'extension qu'elle soit exclusive ou en « lissage » de la tache urbaine soit pour 71% de la programmation de logements aidés.

La baisse de la programmation de logements aidés concerne les 3 impacts avec cependant, un phénomène de « lissage » moins présent sur la période 2007-2013 qui rappelons le concerne des opérations en continuité du tissu urbain en limite externe de l'enveloppe urbaine ou construites entre 2 zones urbanisées. 2/3 de la baisse constatée se justifie par un processus de « lissage » moins marqué.

Enfin, malgré une chute de la production de logements dans le cadre du dispositif, on observe une progression de la part dédiée à la densification de + 5 points avec cependant, une production sur la période récente qui contribue essentiellement au phénomène d'extension urbaine (54%).

II.1.2 Place de la zone des mi-pentes et du secteur des hauts dans le dispositif

Deux approches sont proposées afin d'appréhender la répartition des interventions au regard des zones littorales, des mi-pentes et des hauts de l'île. Ces trois secteurs ont des caractéristiques et contraintes d'aménagement spécifiques (pentes, niveau d'équipement etc.) et conditionnent pour partie le niveau de subvention plafond accordé par logement.

Une première approche sera faite à partir de la délimitation de la zone d'adhésion au parc national, périmètre utilisé dans l'instruction des demandes de subvention permettant une bonification de subvention FRAFU pour les opérations situées dans la zone dites des « hauts » à l'intérieur de la zone d'adhésion au parc national et une zone dite des « bas » qui considère les opérations en dehors de cette zone.

Toutefois, cette approche ne permet pas de prendre en compte la zone des mi-pentes, zone de forte pression urbaine et classe certaines communes dans leur intégralité dans la zone des « hauts » alors qu'une partie de leur territoire se situe sur le littoral.
Une seconde approche altimétrique est proposée afin de compléter l'analyse et permet de distinguer 3 niveaux distincts :

- La zone des bas : moins de 300 mètres d'altitude,
- Les mi-pentes : entre 300 et 600 mètres,
- Les hauts : plus de 600 mètres.

DOCUMENT PROVISOIRE

❖ 40 % des demandes de subvention se localisent dans la zone d'adhésion au Parc National

4 dossiers sur 10 concernent des demandes de subvention dans la zone d'adhésion au Parc National tous types d'interventions confondus (ce chiffre passe à 5 pour la sous-mesure 1).

Le secteur des Hauts bénéficie de 32% de la subvention (23 M€) pour 22% des logements programmés. 68 % du montant global est attribué à des opérations se situant dans les bas avec près de 49 millions d'euros. Les bas de l'île sont destinés à accueillir près de 4 119 logements (inclus les lots libres) contre 1 166 dans les hauts.

Tableau : *Répartition des demandes de subvention, des montants alloués et des logements dans et hors de la zone d'adhésion du Parc National*

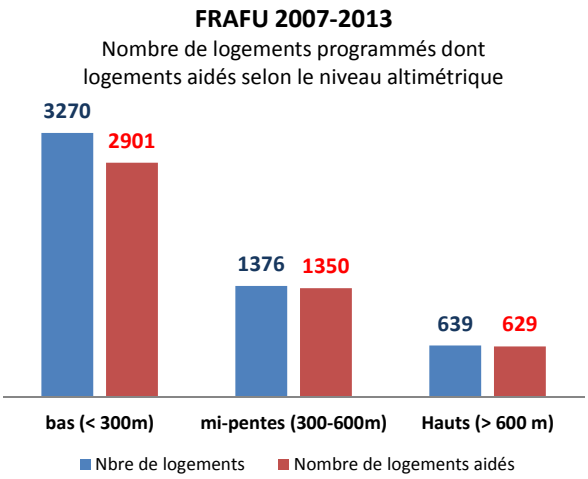
	Zone des Bas	Zone des Hauts
Montant de subvention (en M€)	49	22,82
% montant de subvention	68%	32%
Nombre de demande de subvention	55	37
% de demande de subvention	60%	40%
Nombre de logements	4119	1166
% Nombre de logements	78%	22%

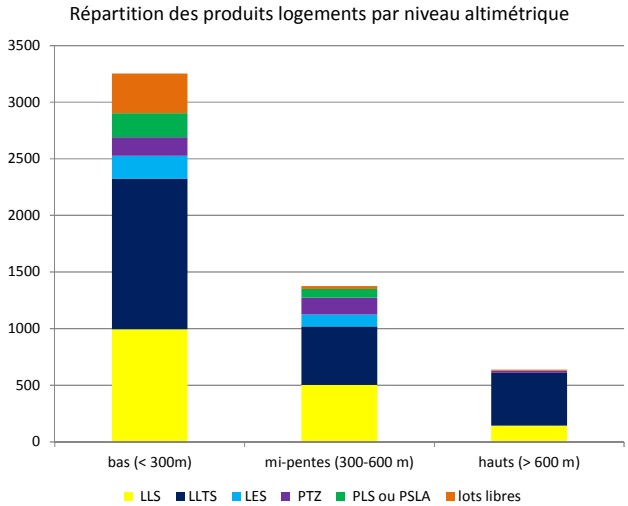
Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

❖ 37% de la subvention consacrés aux secteurs des mi-pentes et des hauts

1 dossier de subvention sur 2 concerne la zone des mi-pentes et des Hauts (49%) renforçant le constat précédent. Ces deux secteurs totalisent 37 % de la subvention soit 20% pour la zone des mi-pentes et 17% pour la zone des Hauts.

La grande majorité des opérations restent des opérations participant à l'urbanisation de la zone littorale. Cette zone mobilise 45 M€ des 71 M€ totaux.





Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Le secteur des Hauts se distingue par une production quasi exclusive de logements locatifs sociaux à dominante très sociale (73%) et la faiblesse des logements en accession à la propriété (5% lots libres et PTZ), le LES étant absent de la programmation dans ce secteur.

DOCUMENT PROVISOIRE

Une diversification des produits logements s'observe d'avantage sur le secteur des mi-pentes avec une part quasi équivalente des LLS et des LLTS et 26% des logements consacrés à d'autres types de logements dont 11% de PTZ et 8% de LES. De plus, une partie de la programmation de PLS ou PSLA sera également livrée sur cette zone. Seules 2 opérations d'aménagement caractérisent le secteur des mi- pentes dont la ZAC Saline sur Saint-Paul. La SHLMR et la SODEGIS ont la particularité d'intervenir d'avantage sur les secteurs des mi-pentes et des Hauts, de l'Ouest et du Sud de l'île en particulier. Ces localités sont, rappelons-le, souvent soumis aux contraintes de pentes et à l'absence ou au sous dimensionnement des réseaux.

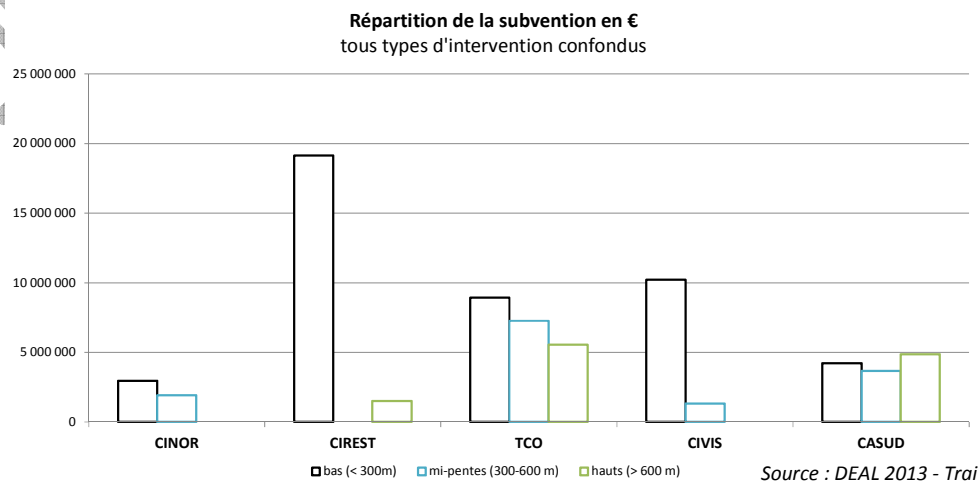
Une diversification de produits qui est plus marquée sur la zone littorale avec la majorité des lots libres (91%) et des PLS ou PSLA (74%) programmés permettant pour les premiers, d'aider à l'équilibre de l'opération, vendus à des prix non plafonnés. Cette mixité plus importante dans la zone des bas peut s'expliquer par la présence de la quasi-totalité des opérations d'aménagement. En effet, ces programmes logements plus conséquent permettent une mixité des produits. De plus, ce type d'opération permet de dégager d'autres types de charges foncières que celles affectées à du logement aidé (surfaces commerciales, foncier aménagé réservé aux équipements….) participant à couvrir une partie du déficit d'aménagement (une péréquation parfois difficile mais possible en opération d'ensemble).

- **A l'échelle des différents bassins de vie, des résultats en lien avec la configuration des territoires**

Au regard de la limite de la zone d'adhésion du parc, des territoires distincts :

- La CINOR avec 100% de la subvention allouée à des opérations situées dans la zone des bas,
- Une tendance similaire pour les territoires de la CIVIS (89%) et de la CIREST (73%) et moins marquée pour le TCO (60%),
- A l'inverse, la CASud où 58% de de la subvention est à destination d'opérations situées au sein de la zone d'adhésion du Parc National en lien avec la configuration de son territoire.

En effet, la problématique des mi-pentes et des hauts est essentiellement présente sur les territoires de la Côte Ouest (exception faite de la commune du Port) et de la CASud. Ces secteurs sont fortement urbanisés entre 300 et 600m, voire au-dessus de cette limite. D'ailleurs certaines communes ont l'intégralité de leur territoire au-dessus des 300 m d'altitude (ex : Le Tampon, l'Entre-Deux).

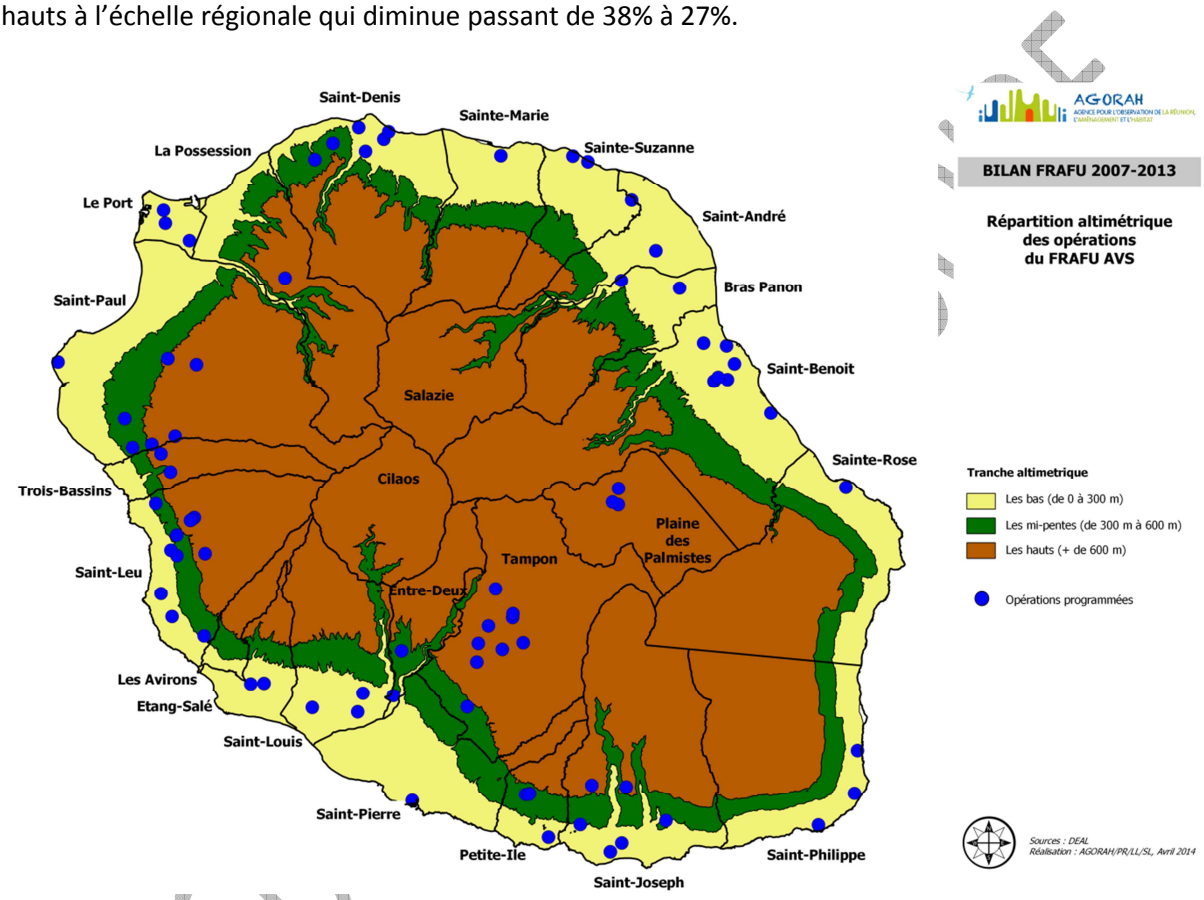


Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

DOCUMENT PROVISOIRE

Le graphique ci-dessus illustre la répartition tous types d'intervention confondus par EPCI de la subvention. Il souligne la prépondérance de l'intervention sur la zone des bas (< 300 m) exception faite du territoire de la CASud.

En nombre de logements, la tendance s'accentue uniquement sur les mi-pentes de l'Ouest cela s'expliquant par l'opération d'aménagement sur le secteur de la Saline intégrant une intervention sur le raccordement aux réseaux primaires avec un objectif final de production de 900 logements. En effet, le volume de logements des mi-pentes et des hauts du TCO en isolant uniquement la sous-mesure 1 viabilisation du foncier, passe de 1 351 logements à 531 soit une part des mi-pentes et des hauts à l'échelle régionale qui diminue passant de 38% à 27%.



❖ **Une baisse du nombre de logements aidés programmés qui concerne essentiellement la zone des bas**

Tableau : *Comparatif 2000-2006/2007-2013 Répartition par niveau altitudinal des logements aidés et du nombre d'opérations*

Sous mesure 1 - viabilisation du foncier

Niveau altitudinal	2000-2006 nombre d'opérations	2000-2006 nombre lgts aidés	2007-2013 nombre d'opérations	2007-2013 nombre lgts aidés	2000-2006 % d'opérations	2000-2006 % lgts aidés	2007-2013 % d'opérations	2007-2013 % lgts aidés	Ecart entre les 2 périodes en nbre lgts aidés	Evolution entre les 2 périodes en % nbre lgts aidés
Les Bas	39	5207	**25**	2 751	57%	82%	45%	72%	-2 456	-47%
Les mi-pentes	11	449	**13**	578	16%	7%	23%	15%	129	29%
Les Hauts	19	703	**18**	510	28%	11%	32%	13%	-193	-27%
TOTAUX	**69**	**6359**	**56**	**3 839**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**-2 520**	**-40%**

Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

La baisse de la programmation de logements aidés dans le cadre du dispositif, observée sur les 2 périodes, est manifeste dans la zone des bas et de façon moins prégnante sur le secteur des hauts au-dessus des 600 m. Malgré une forte baisse générale, le secteur des mi-pentes connaît une progression de 29% sur un volume toutefois modeste de 129 logements aidés.

II.1.3 Le financement des réseaux secondaires en opération d'aménagement : une intervention principalement en extension urbaine

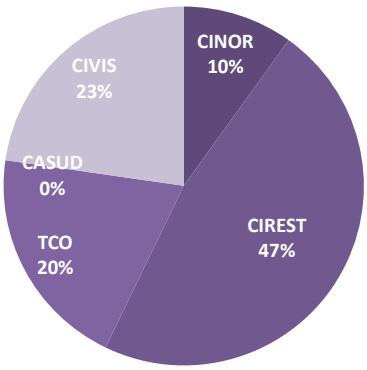
❖ **47% des logements en ZAC se feront sur le territoire de la CIREST**

Globalement, la moitié des financements et des logements produits à terme au titre du FRAFU AVS, le seront à travers l'aménagement d'opérations d'ensemble type ZAC. En effet sur la période, 9 opérations d'aménagement bénéficient de la subvention. Ces opérations sont localisées essentiellement sur l'Est de l'île et en particuliers sur Saint-Benoît (2ème tranche ZAC Madeleine, ZAC entrée de ville de Sainte-Anne) et sur Sainte-Rose (ZAC centre-ville) ainsi que sur le territoire du TCO sur notamment les communes de Saint-Paul (ZAC de la Saline) et du Port (ZAC Mail Océan et ZAC Rivière des Galets).

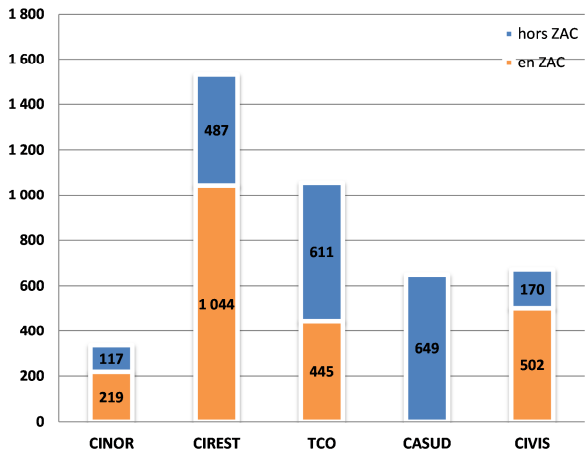
Sur les autres territoires notons la seconde tranche de la ZAC du Mail à Saint-Pierre, la ZAC – RHI Butte citronnelle à l'Etang-Salé et la ZAC entrée de ville de Sainte-Suzanne. Ces 9 opérations d'aménagement, sont essentiellement des opérations en extension urbaine pour 5 d'entre-elles. Deux opérations viennent en renouvellement urbain en centre-ville du Port et de Saint-Pierre. Enfin, 2 opérations couplent extension et restructuration de quartier à travers sur une partie de l'opération, la résorption d'habitat insalubre. Il faut noter le faible nombre d'études liées à de futures opérations d'aménagement exception de la ZAC Carreau jardin sur la commune de Bras-Panon et du projet cœur de ville de Sainte-Suzanne.

Le financement de ces opérations d'aménagement permettra à terme la production de 3 000 logements tous types confondus soit 57% de l'ensemble des logements dont environ 2 700 aidés (56% du total des logements aidés). En isolant la sous-mesure 1, la part en ZAC passe respectivement à 52% et à 49% pour les logements aidés.

FRAFU sous-mesure 1 : viabilisation du foncier
Répartition lgts en ZAC



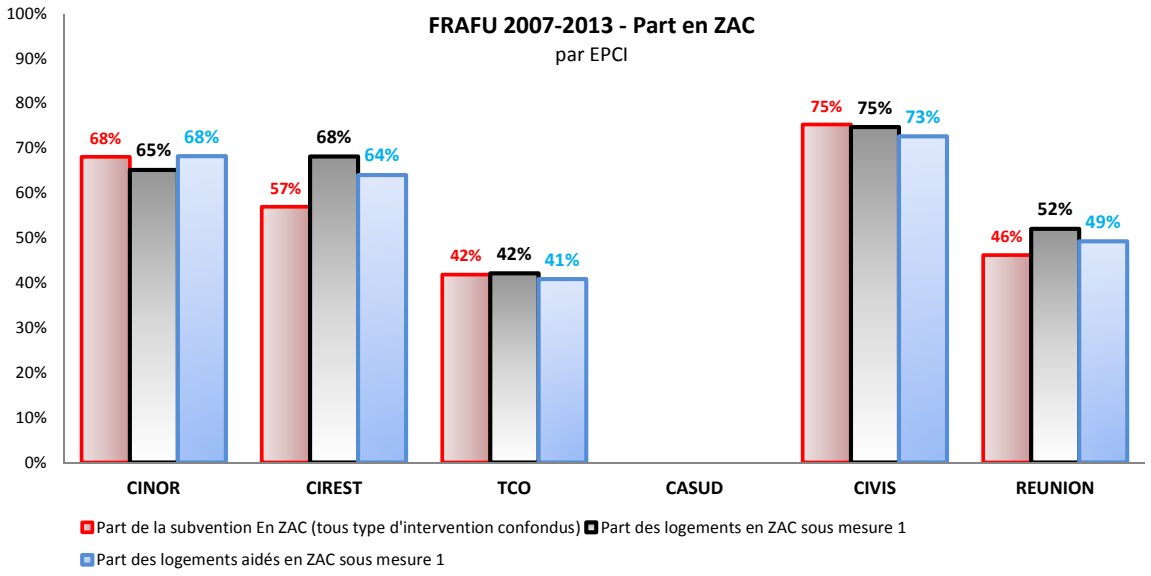
FRAFU sous-mesure 1 : viabilisation du foncier
volume de logements en ZAC



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Comme l'illustre les graphiques suivants, selon les territoires la part attribuée aux opérations d'aménagement dans le dispositif est très variable. Aucune opération n'est recensée sur le territoire de la CASud.

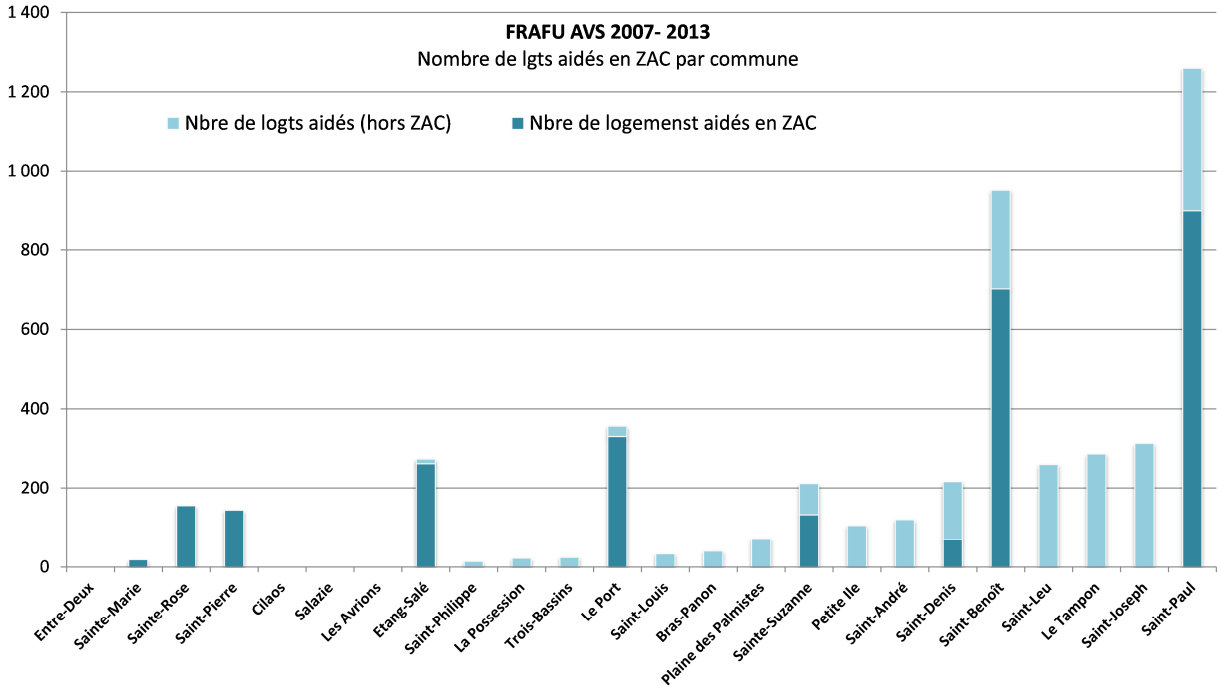
Qu'il s'agisse du montant total de la subvention quel que soit le type d'intervention, ou du volume de logements programmés, les opérations d'aménagement dominent proportionnellement sur les territoires de la CIVIS, de la CINOR et de la CIREST soit entre 57 et 75% du total affecté. Il faut noter une faible part relative sur le territoire du TCO qui est un des territoires les plus dynamiques en matière d'opérations d'aménagement. En effet, ce territoire entre 2007-2013 semble avoir moins sollicité le dispositif dans le cadre de procédure ZAC.



*Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH**

❖ Des distinctions à observer en fonction des communes

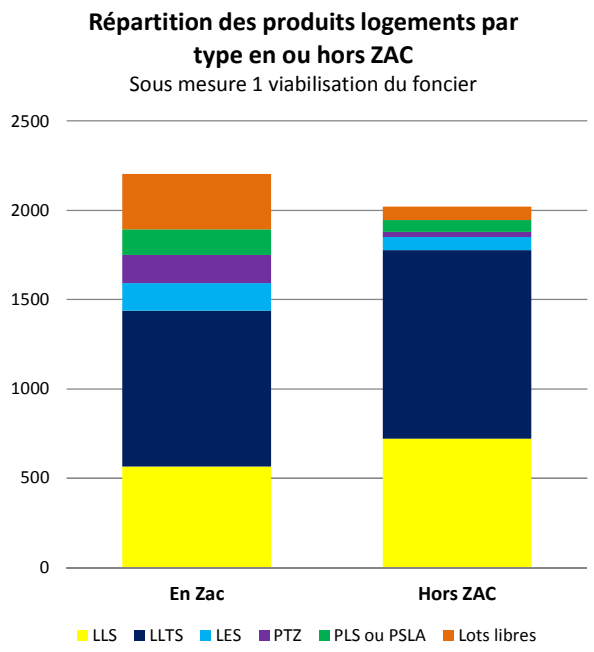
A l'échelle communale, 15 communes sur 24 n'ont pas inscrit de financement d'opération d'aménagement sur la période comme l'illustre le graphique ci-dessus.



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Le dispositif FRAFU sur la période 2007-2013 est sollicité majoritairement pour les travaux de voiries et réseaux divers en opération d'aménagement uniquement sur 7 communes : Saint-Paul, Saint-Benoît, Le Port, l'Etang-Salé, Saint-Pierre, Sainte-Suzanne et Sainte-Rose. 9 ZAC sont concernées dont pour certaines démarrent une seconde tranche de travaux sur la période. La moitié de ces opérations bénéficient d'une subvention au titre de la sous-mesure 2 raccordement aux réseaux primaires pour un montant global de 4 M€ en complément de la subvention pour les réseaux secondaires.

- **Des opérations d'aménagement permettant une plus grande mixité des programmes de logements aidés**



Comme évoquée dans la première partie, la diversification des produits logements paraît d'avantage réalisable en opération d'aménagement.

En effet, comme l'illustre le graphique ci-contre, les produits locatifs sociaux dominent que l'on soit en ou hors ZAC.

Toutefois, ils sont majoritairement dominants en dehors des opérations d'aménagement avec un taux de 88% contre 66% en ZAC.

Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

En d'autres termes, en ZAC une diversité des produits (hors locatif social) est proposée pour 35% du volume total de logements avec :

- 14% dédiés à l'accession aidée (LES – PTZ) contre 5% hors ZAC,
- 13% de produits intermédiaires en accession ou en location type PTZ et PSL ou PSLA contre 4% hors ZAC,
- Et 14% en lots libres contre 4% hors ZAC.

Rappelons que le dispositif instaure un taux minimal de logements aidés de 60% jusqu'en 2010 passant depuis à 40%. Le pourcentage de logement aidé paraît le plus souvent dépassé.
Au regard de la nature des logements produits, les logements privés semblent très peu représentés.

DOCUMENT PROVISOIRE

II.2. Caractéristiques au regard du Schéma d'Aménagement Régional 1995 et 2011

Précisions méthodologiques

Ce travail d'analyse se fait au regard des deux schémas d'aménagement régional (1995 et 2011) en fonction de l'année de programmation des opérations FRAFU sur la période 2007-2013.

*Cet examen cible les interventions de la **sous-mesure 1 viabilisation du foncier** qui représente 90% de la subvention allouée et les interventions au titre de la **surcharge foncière** qui sont en nombre réduit et sorties du dispositif à compter de 2009.*

Le raccordement au réseau primaire (sous-mesure 2) concerne des opérations qui sont déjà inscrites au titre de la viabilisation du foncier. Il en va de même pour les deux opérations inscrites en participation à l'aménagement de quartier (PAQ) ; cette intervention n'étant plus intégrée au dispositif à partir de 2009.

Enfin, les études financées n'aboutiront pas systématiquement à une phase opérationnelle donc sont exclues de le cadre de cet exercice.

Ce travail s'effectue sur un ensemble de 65 demandes de subventions sur 93 soit 63 opérations de logements ou d'aménagement dont 39 sont à examiner au regard du SAR de 1995 et 24 par rapport au SAR approuvé en date du 21/11/11.

Au regard des 2 schémas d'aménagement régional, deux types de classement :

- *Un premier à partir des **différentes espaces** : espaces urbains, écarts agglomérés, espaces à vocation agricole, espaces agricoles de protection forte pour le SAR 95 et espaces urbains à densifier, espaces d'urbanisation prioritaire, territoires ruraux habités pour le SAR 2011.*

- *Un second au regard de **l'armature urbaine** : principe de centralité, de densification et de structuration, bourg rural à structurer, zone d'extension pour le SAR 95 et pôles principaux, secondaires, villes relais et bourgs de proximité pour le SAR de 2011.*

  Dans un objectif global de réduction des consommations d'espaces et d'atteinte des niveaux de densité.

Remarques:

- *Concernant le **SAR de 2011**, les différents espaces sont définis au regard des différents zonages POS-PLU (base permanente des POS-PLU AGORAH). Ne sera retenu sur les opérations concernées par plusieurs zonages que le zonage majoritairement présent. Chaque opération est ensuite rattachée à une centralité à laquelle elle appartient ou à des territoires ruraux habités.*

- *Concernant le **SAR de 1995**, il est nécessaire de prendre plus de précautions avec les résultats puisque ce travail n'a pu se faire qu'en superposant les opérations financées dans le cadre du FRAFU et la carte de destinations générale des sols au 100 000ème.*

DOCUMENT PROVISOIRE

II.2.1 Une grande partie des opérations localisée au sein des espaces urbains du SAR de 1995

- **Au regard des objectifs du SAR 95, une répartition des logements aidés en faveur de l'Est et du Sud mais toutefois un rééquilibrage plus mitigé en direction des mi-pentes et des Hauts**

Les principaux objectifs du SAR 95 concernant le volet « urbain » sont :

- ***l'aménagement plus équilibré du territoire*** en faveur des régions Est et Sud afin de *contrebalancer les fortes pressions exercées sur les microrégions Nord et Ouest mais aussi au profit des secteurs des mi-pentes et des Hauts jouant un rôle important. Le SAR 95 développe le principe de « villes des mi-pentes » au sein d'une armature urbaine qui prennent le relais des agglomérations littorales. Des secteurs où la maîtrise foncière et la construction de logements sont des domaines prioritaires. Le développement des microrégions Sud et Est passe par l'ouverture à l'urbanisation de certains espaces sous conditions. L'effort de rattrapage en faveur des Hauts doit se traduire en particulier par des actions structurantes en matière de transport, d'habitat, d'équipement et de service.*

- ***Et une densification des agglomérations existantes et une structuration des bourgs.*** *Pour faire face à la faible densité du tissu urbain, le SAR se propose de limiter les extensions et de densifier notamment par le logement tout en privilégiant également la réalisation d'équipements et de locaux d'activités. L'urbanisation se caractérise par l'existence de bourgs ruraux et d'écarts agglomérés généralement situés sur les mi- pentes qui devra faire l'objet d'un effort de densification et de structuration.*

Sur une enveloppe de 65 M€ affectée à la sous mesure 1 viabilisation du foncier et à quelques opérations de surcharge foncière, 39,5 M€ soit 61% ont été programmés sur la période 2007-2011 et concernent 39 opérations qui doivent être en conformité avec le SAR de 1995.
Ces opérations représentent 55% des logements programmés (2 887 unités) et 54% des logements aidés (2 622 lgts).

La répartition de la subvention attribuée par EPCI sur la période 2007-2011 reste globalement identique à la répartition sur l'ensemble de la période 2007-2013, pour les territoires de la CINOR et de la CASud avec une faible sollicitation pour le territoire Nord de l'ordre de 8% et de 17% pour la CASud. Toutefois, il faut noter une part nettement inférieure pour le Territoire de la Côte Ouest (18% contre 30% sur la période) au profit de la CIVIS (23% contre 16% sur la période). Par conséquent, le bassin Sud mobilise de manière importante le dispositif sur cette période soit à hauteur de 40% et de 34% pour le territoire de la CIREST. Les microrégions Est et Sud bénéficient de la subvention de manière conséquente soit les ¾ de celle-ci répondant aux principes généraux du SAR de rééquilibrage.

En fonction des niveaux altitudinaux et des EPCI destinataires, le bilan semble plus mitigé. En effet, les secteurs des mi-pentes et des Hauts captent 39% de la subvention (au titre de la sous-mesure 1 et de la surcharge foncière) dont 17% sur les mi-pentes et 22% sur les Hauts. Une intervention dans les Hauts qui concerne majoritairement les territoires du TCO et de la CASud à 83%.

DOCUMENT PROVISOIRE

En termes de logements aidés, la part des mi-pentes et des Hauts baisse pour atteindre 31% dont 13% pour les mi- pentes et 18% pour les Hauts pour un total de 825 logements aidés.

Sur les territoires Est et Sud sur lesquels l'effort devrait davantage porter, le constat est variable d'un EPCI à l'autre. Effectivement, sur le territoire de la CIREST 93% des logements aidés sont programmés sur le littoral seuls 7% dans les Hauts. Sur le territoire de la CIVIS, le constat aussi est en défaveur des Hauts sur lesquels aucune opération n'est envisagée, le secteur des mi-pentes quant à lui représente 12%. Seule la CASud, par la configuration de son territoire, mobilise 88% de sa subvention sur ces secteurs dont 52% pour la zone des Hauts pour toutefois, un volume modeste de 184 logements.

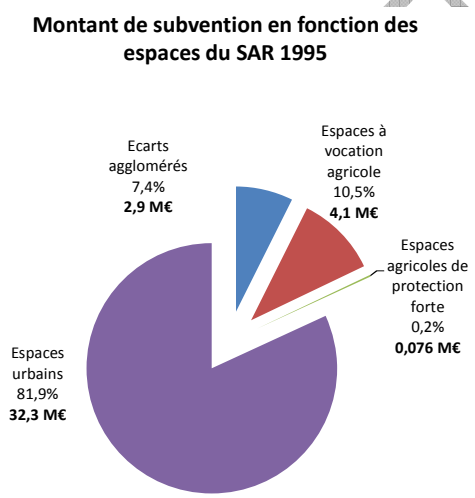
Globalement, il faut noter la part relativement faible des logements aidés programmés sur la zone des mi-pentes avec un volume de 344 logements. Le chiffre de la zone des hauts avoisine les 480 logements *(cf tableau ci- dessous)* dont presque la moitié concerne l'Ouest de l'île.

Tableau : *Répartition des logements aidés par EPCI et par niveau altitudinal*

EPCI	bas (< 300m)	mi-pentes (300-600 m)	hauts (> 600 m)	Total général	Repartition du total de logements aidés	Part dans la zone bas (< 300m) en %	Part dans la zone des mi-pentes (300-600 m) en %	Part dans la zone des hauts (> 600 m) en %
CINOR	221	92		313	12%	71%	29%	0%
CIREST	911		72	983	37%	93%	0%	7%
TCO	182	63	225	470	18%	39%	13%	48%
CIVIS	442	61		503	19%	88%	12%	0%
CASUD	41	128	184	353	13%	12%	36%	52%
Total	**1 797**	**344**	**481**	**2 622**	**100%**	**69%**	**13%**	**18%**

Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

❖ 81% de la subvention dédiée aux espaces urbains du SAR 95



Au regard des différents espaces du SAR 95, l'essentiel de la subvention est affectée aux espaces urbains à hauteur de 82%.

Des espaces de niveaux variables passant des bourgs (ex : Le Guillaume) à des villes des mi-pentes (ex : la Saline les Hauts, la Plaine des Cafres) à des centres-urbains du littoral (Saint-Pierre, Saint-Joseph, Le Port).

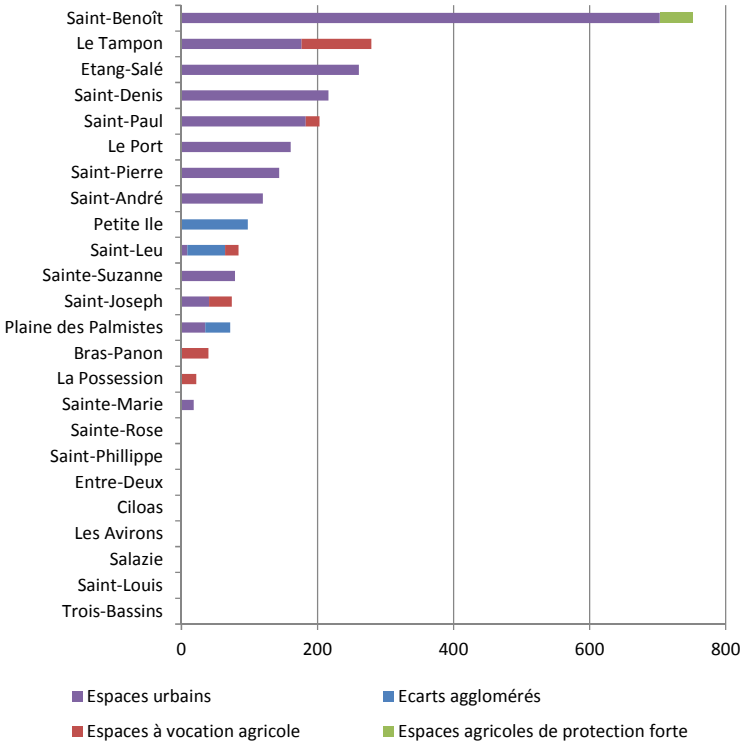
8% concernent les écarts agglomérés (ex : Ravine du Pont sur la commune de Petite-Ile, l'Etang Saint-Leu).

Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

Notons qu'un peu plus de 4 millions d'euros sont situés sur des espaces à vocation agricole. Il s'agit d'opérations en périphérie des écarts de Petite-France, Colimaçons ou encore Dos d'Ane dans l'Ouest au cœur de zone agricole. Des opérations sont également identifiées dans les hauts du Tampon dans le Sud.

Cette répartition varie peu en nombre de logements. L'ensemble des opérations concernent 16 communes sur 24.

Nombre de logements aidés répartis par commune et par type d'espace SAR 95



Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

II.2.2 A partir de 2012, des interventions principalement situées dans les espaces urbains à densifier au SAR 2011

Le SAR 2011 à travers l'objectif de « *répondre aux besoins d'une population croissante et protéger les espaces agricoles et naturels* » réaffirme le **principe d'économie d'espace** en privilégiant la densification des espaces urbains existants et leur structuration. Il place *la densification et le renouvellement au cœur de la réponse au besoin aux logements*. Cette dernière s'applique en fonction du positionnement des territoires au sein d'une **armature urbaine hiérarchisée** en tenant compte des capacités d'accueil des différents types de territoires et des formes urbaines proposées.

Compte tenu des besoins importants en logements, le SAR préconise de *concentrer les extensions urbaines et de les localiser préférentiellement en continuité des pôles urbains* et sur des pôles où les conditions de mobilité seront les plus aisées (pôles urbains principaux et secondaires).

En complémentarité, les villes-relais pourront proposer des zones d'extension (fonction d'accueil de population). Pour les bourgs de proximité, les extensions seront particulièrement limitées et devront avant tout répondre aux besoins locaux.

« *Les possibilités d'extensions urbaines, d'une manière générale, sont ainsi par principe, polarisées, limitées et conditionnées à l'existence de réseaux* ».

Un besoin de 180 000 logements a été identifié et se répartis sur les 4 bassins de vie de la manière suivante: 39% au Sud, 15% à l'Est, 27% à l'Ouest et 19% au Nord.

DOCUMENT PROVISOIRE

❖ **Plus de la moitié des opérations localisées sur des espaces urbains à densifier**

Cette analyse concerne uniquement deux années de programmation 2012 et 2013. Cette programmation concerne 13 communes sur 24 et l'ensemble des EPCI. A la différence de la période précédente 2007-2011 en lien avec le SAR 95, cette programmation est d'avantage localisée sur le territoire Ouest (44% des logements aidés programmés) au détriment du bassin Sud (22%) et Est (25%).

Sur 2 années de programmation 2012 et 2013, 24 opérations ont été instruites au regard du SAR approuvé le 21/11/2011 soit 38% des opérations considérées et 25,5 M€ de subvention (39%).

Ces opérations se sont faites pour 14 d'entre-elles sur des espaces urbains à densifier contribuant à la densification des zones urbaines par le comblement de foncier non bâtis ou par quelques interventions en renouvellement urbain.

6 opérations participent à l'urbanisation de nouvelles zones sur des espaces d'urbanisation prioritaire. Enfin, seules 4 opérations sur 24 concernent les territoires ruraux habités, pour une centaine de logements.

Répartition des opérations 2012-2013
sous mesure 1 viabilisation du foncier

Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH

❖ **54% de la subvention en faveur des villes relais et des bourgs de proximité**

Rappelons que l'armature urbaine du SAR de 2011 se compose de 61 polarités dont :

- **4 pôles principaux** (7%) qui ont vocation à accueillir une ville dense et à diminuer la propension à l'étalement urbain, situés au cœur des bassins de vie (densités construites fortes),
- **6 pôles secondaires** (10%), qui offrent des services complémentaires aux pôles principaux en offrant des capacités résidentielles importantes. Par leur structuration et leur densification, ils viennent en appui des pôles principaux,
- **21 villes relais** (34%), qui contribuent à l'organisation et à la structuration du territoire rural et périurbain. Elles fournissent services et équipements de proximité. Leur développement s'appuie sur une densité renforcée de leur centre urbain et un recours limité aux extensions urbaines,
- Et **30 bourgs de proximité** (49%) dont le développement doit rester modéré. Les nouveaux logements devront être principalement obtenus par des opérations de renouvellement avec densification du tissu urbain existant.

DOCUMENT PROVISOIRE

Par conséquent, 83% des polarités du SAR sont soit des villes relais ou des bourgs.

Tableau : *Armature urbaine SAR 2011 et opérations FRAFU 2012 - 2013*

Armature urbaine	Nombre	%	Quotas d'extension résidentielle en ha	%	Nombre opérations FRAFU	Répartition des opérations FRAFU sous mesure 1 et surcharge foncière
Pôles principaux	4	7%	290	21%	3	13%
Pôles secondaires	6	10%	230	16%	3	13%
Villes relais	21	34%	500	36%	8	33%
Bourgs de proximité	30	49%	280	20%	6	25%
TRH			100	7%	4	17%
TOTAL	**61**	**100%**	**1400**	**100%**	**24**	**100%**

Source : SAR – FRAFU DEAL- traitements AGORAH

14 des opérations sur 24 se localisent au sein de :

- ville relais « centre-ville de commune » Sainte-Suzanne, Etang-Salé, Petite-île, et de ville relais « quartiers » Saint-Gilles les Hauts, la Saline, la Rivière Saint-Louis, et la Plaine des Cafres principalement,
- et sur des bourgs de proximité de forme « centre-ville de commune » de Sainte-Rose, la Chaloupe Saint-Leu et les bourgs de Jean Petit et de la Plaine des Grègues sur Saint-Joseph.

Tableau : *Répartition de la subvention FRAFU 2012 – 2013 par polarités de l'armature urbaine du SAR 2011*

Polarités SAR 2011	Montant de subvention	Répartition en %
territoires ruraux habités	1 878 500	7%
Pôles secondaires	4 883 102	19%
Bourgs	5 028 127	20%
Pôles principaux	5 373 942	21%
Villes relais	8 409 403	33%
TOTAL	**25 573 074**	**100%**

Source : DEAL 2013 – Région -Traitements AGORAH

40% de la subvention de 2012 et 2013, se répartit entre les deux premiers niveaux de l'armature urbaine : les pôles principaux à hauteur de 21% (Saint-Benoît, Saint-Paul/Le Port/La Possession principalement) et les pôles secondaires pour 19% (Piton Saint-Leu, Saint-Joseph).

Notons que parmi les 9 opérations d'aménagement, 4 ont été financées sur les dernières années et concerne les villes relais de Sainte-Suzanne et de la Saline/l'Hermitage, le pôle principal Saint-Paul/Le Port/La Possession et le bourg de Sainte-Rose.

Seuls 7% de la subvention sont attribués à des territoires ruraux habités situés généralement au cœur de zones à vocation agricole où l'urbanisation reste très limitée. En effet, les possibilités d'extension offertes sont restreintes dans ces secteurs. Deux de ces opérations sont en zone U et deux autres en zone AU aux documents d'urbanisme et constituent toutes des extensions au regard de la tache urbaine 2008. L'ensemble de ces opérations sont gérées par la SODEGIS et concerne les hameaux de Takamaka à Saint-Philippe, du Parc à Moutons sur Saint-Joseph, du Cap à Saint-Leu et de

DOCUMENT PROVISOIRE

la Grande Ravine à Trois-Bassins. Des opérations de petite taille comprise entre 18 et 34 logements exclusivement, répondant aux besoins des habitants.

❖ 811 logements aidés en espaces urbains à densifier

En termes de logements aidés, les deux dernières années de programmation représentent 37% du total de logement aidés sur la période 2007-2013 soit 1 438 logements.
Ces logements aidés sont répartis majoritairement sur les espaces à densifier à hauteur de 56% et sur les espaces d'urbanisation prioritaire dédiés à l'accueil de la nouvelle urbanisation au sein des ZPU pour 37%. Enfin 7%, soit à peine une centaine de logements, est enregistré sur les territoires ruraux habités hors ZPU. *Source : DEAL 2013 - Traitements AGORAH*

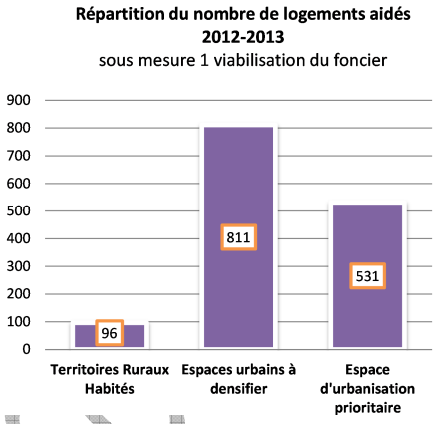


Tableau : *Répartition du nombre de logements aidés FRAFU 2012 – 2013 par polarité de l'armature urbaine du SAR 2011*

Polarités SAR 2011	Nbre de logements aidés	Répartition en %
territoires ruraux habités	96	7%
Bourgs	246	17%
Pôles secondaires	266	18%
Pôles principaux	397	28%
Villes relais	433	30%
TOTAL	**1 438**	100%

Source : DEAL 2013 – Région - Traitements AGORAH

La répartition par polarité du nombre de logements aidés fait ressortir une part plus importante proportionnellement à la répartition de la subvention en faveur des pôles principaux.

Dans le cadre du SAR approuvé fin 2011, la priorité est donnée à la densification et au renouvellement urbain sur l'extension urbaine pour accueillir l'urbanisation nouvelle. Il encadre les possibilités d'urbanisation nouvelle pour le logement, les commerces, les services au sein des zones préférentielles d'urbanisation dans le but d'optimiser le fonctionnement du territoire en bassin de vie. Cette armature est destinée à être le fondement des différentes politiques d'aménagement.

TABLEAU RECAPITULATIF

	SAR 95 (2007-2011)	**SAR 2011** (2011-2012)
Nombre d'opérations	**39**	**24**
Part des opérations	62%	38%
Montant de subvention	**39,5 M€**	**25,5 M€**
Part de la subvention	61%	39%
Nombre de logts aidés	**2 622**	**1 438**
Part des lgts aidés	65%	35%

Source : DEAL 2013 – Région - Traitements AGORAH

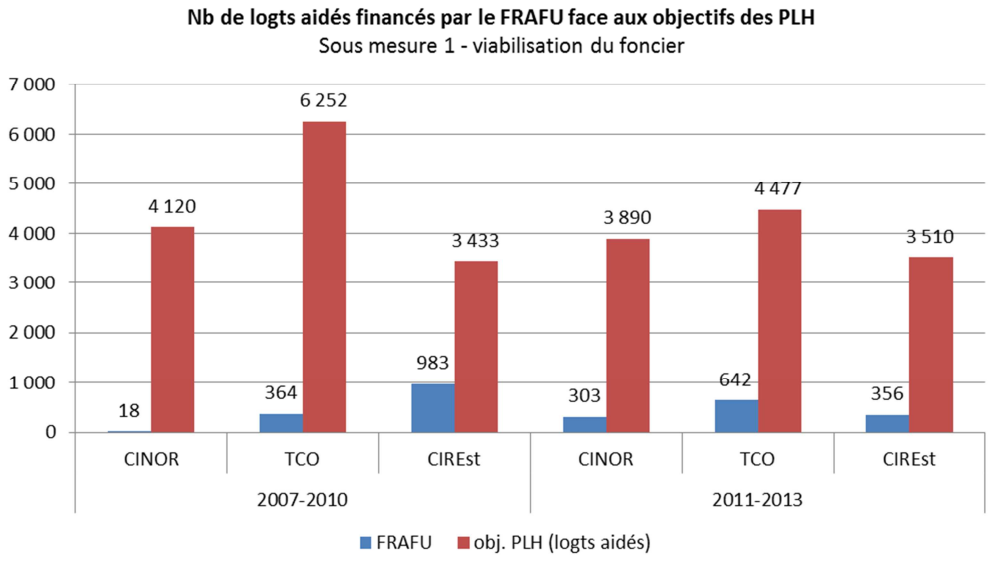
DOCUMENT PROVISOIRE

II.3 Analyses complémentaires

II.3.1. Nombre de logements aidés subventionnés par le FRAFU (sous-mesure 1 : viabilisation du foncier) au regard des objectifs fixés dans les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH)

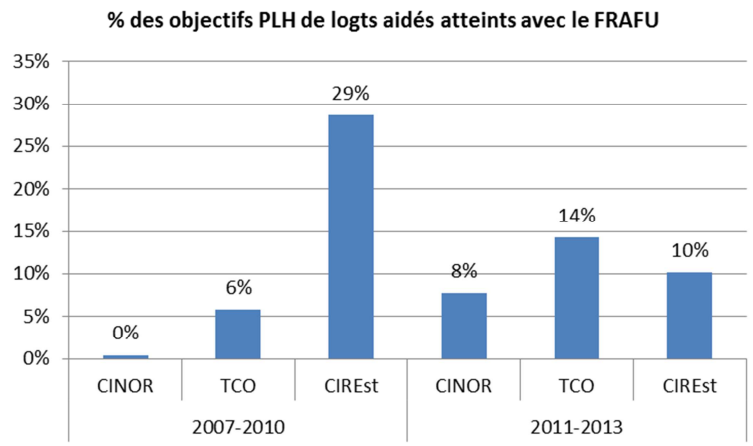
Pour rappel, le dispositif FRAFU doit accompagner et être en cohérence avec les outils d'aménagement et de production de logements. Il doit aussi s'articuler avec les politiques mises en œuvre sur les différents territoires. Cette partie montre la contribution du FRAFU dans l'atteinte des objectifs des PLH approuvés à La Réunion.

Trois EPCI ont déjà réalisées deux PLH sur leur territoire : la CINOR, le TCO et la CIREst. La CIVIS et la CASud ne dispose pas de PLH, la première devant lancée la démarche en 2014 et la deuxième en étant à la phase de définition des orientations (avant les objectifs territorialisés et le programme d'actions).



Source : PLH des EPCI

Les périodes des PLH ne correspondant pas aux phases du CPER qui conditionne le FRAFU (2000-2006 et 2007-2013), les objectifs ont été calculés annuellement et ramenés sur ces périodes. Pour les trois EPCI, on est à chaque fois sur deux PLH différents. Les « logements aidés » correspondent à tous les logements en dehors des lots libres.



Source : PLH des EPCI

Contribution globale du FRAFU à l'atteinte des objectifs des PLH sur la période 2007-2013 :

	Nb logts aidés par le FRAFU	Contribution FRAFU aux PLH
CINOR	321	4%
TCO	1 006	9%
CIREst	1 339	19%

C'est sur la CIREst que le dispositif FRAFU contribue le plus à l'atteinte des objectifs de logements aidés fixés dans le cadre des PLH : pour 29% sur la 1ère période et 10% sur la seconde, soit 19% sur toute la période.

Ensuite, c'est le TCO qui bénéficie le plus du FRAFU au regard de ses deux PLH, surtout sur la période 2011-2013, avec 14% des objectifs de logements aidés du PLH financés par le FRAFU.
À noter le cadre d'intervention spécifique du PLH du TCO qui a mis en place un dispositif d'aide à la pierre pour contribuer au financement de logements aidés. Cela concerne le logement intermédiaire (PTZ, PLS) en location ou en accession et les LLTS et LES en opérations groupées des centres de bourgs et des centres villes. La participation maximale par logement est de 10 000 € en fonction des modalités d'intervention suivantes :

- pour les logements en accession : participation au bilan de l'opération induisant une baisse du coût de sortie du logement à hauteur de la subvention attribuée ;
- pour les logements locatifs : participation au déficit d'opération.

Sur la CINOR, le FRAFU ne contribue qu'à la marge pour l'atteinte des objectifs de ses PLH (4%).

II.3.2 Enseignements au regard du calcul de la subvention moyenne par logement

Ce travail de calcul de subvention moyenne par logement et par logement aidé a été réalisé sur les opérations concernées par la sous-mesure 1 viabilisation de foncier. A été ajouté la déclinaison par EPCI et par niveaux altimétriques afin d'illustrer des niveaux de subvention variables en fonction des territoires et des contraintes de pentes et/ou de niveaux d'équipement en réseaux.

DOCUMENT PROVISOIRE

Tableau : *Répartition du montant de subvention et du nombre de logements par EPCI et par niveau altimétrique*

	Montant de subvention en €			Nombre de logements			Nombre de logements aidés		
EPCI	bas (< 300m)	mi-pentes (300-600 m)	hauts (> 600 m)	bas (< 300m)	mi-pentes (300-600 m)	hauts (> 600 m)	bas (< 300m)	mi-pentes (300-600 m)	hauts (> 600 m)
CASUD	3 986 275 €	3 550 000 €	4 606 651 €	243	162	244	216	162	238
CINOR	2 491 807 €	1 708 716 €		229	107		229	92	
CIREST	17 649 869 €		1 513 735 €	1459		72	1267		72
CIVIS	8 805 000 €	1 324 559 €		593	79		489	68	
TCO	8 803 102 €	4 660 000 €	5 185 576 €	596	188	272	550	188	268
Total	**41 736 052 €**	**11 243 275 €**	**11 305 962 €**	**3120**	**536**	**588**	**2 751**	**510**	**578**

Source - Données DEAL - AGORAH - traitements AGORAH

Tableau : *Subvention moyenne par logement par EPCI et par niveau altimétrique*

	Subvention moyenne €/lgt			Subvention moyenne €/lgt aidé			Subvention moyenne	
EPCI	bas (< 300m)	mi-pentes (300-600 m)	hauts (> 600 m)	bas (< 300m)	mi-pentes (300-600 m)	hauts (> 600 m)	par lgt	par lgt aidé
CASUD	16 404 €	21 914 €	18 880 €	18 455 €	21 914 €	19 356 €	18 710 €	19 713 €
CINOR	10 881 €	15 969 €		10 881 €	18 573 €		12 502 €	13 086 €
CIREST	12 097 €		21 024 €	13 930 €		21 024 €	12 517 €	14 312 €
CIVIS	14 848 €	16 767 €		18 006 €	19 479 €		15 074 €	18 186 €
TCO	14 770 €	24 787 €	19 065 €	16 006 €	24 787 €	19 349 €	17 660 €	18 537 €
Total	**13 377 €**	**20 976 €**	**19 228 €**	**15 171 €**	**22 046 €**	**19 560 €**	**15 147 €**	**16 745 €**

Source - Données DEAL - AGORAH - traitements AGORAH

Comme l'illustre ces deux tableaux, en moyenne, que l'on soit en logement ou en logement aidé, les tendances globales sont les mêmes. En effet, la subvention moyenne par logement aidé oscille entre 15 000€ et 22 000€ suivant le niveau altimétrique, l'aide moyenne étant comprise majoritairement dans la fourchette des 15-20 000€ suivant les dispositions du FRAFU.

Un ratio qui se trouve dans une moyenne haute sur la zone des mi pentes quelle que soit la zone géographique considérée, voire supérieur à 20 000€ sur les territoires de la CASud et du TCO avec pour ce dernier une valeur moyenne qui avoisine les 25 000€.

Un secteur des mi pentes où la subvention moyenne s'avère plus élevée que sur la zone des hauts. Un différentiel moyenne entre la zone des mi pentes et le secteur littoral de 45% rapporté au logement aidé et de 57% rapporté au logement.

Sur 56 opérations, 29 atteignent voire dépassent le plafond des 20 000€ dont la moitié se localise sur la zone des hauts et un tiers sur les mi pentes.

Ces résultats illustrent à la fois des coûts d'aménagements supérieurs dans des secteurs géographiques plus contraints hauts et mi pentes et la nécessité de prendre en considération dans le mode de calcul ces particularités. Un ratio d'aide au logement pour la zone des hauts qui atteignait antérieurement un plafond de 25 000€ aujourd'hui ramené à 20 000€ dans le dispositif (protocole de 2010).

DOCUMENT PROVISOIRE

SYNTHESE DES CHIFFRES CLES

- Une contribution des opérations à **la densification** (insertion dans le tissu urbain existant) ne représentant qu'un **tiers du montant de subvention** affectée entre 2007 et 2013 soit des opérations participant de manière générale d'avantage aux phénomènes d'extension urbaine ou de « lissage » en dehors de la tache urbaine.

- Un **processus d'extension urbaine majoritaire** et plus prononcé au regard de la période précédente 2000-2006, se justifiant pour partie par la programmation d'opérations d'aménagement toutefois moins nombreuses qu'antérieurement.

- **Des spécificités selon les territoires** avec un phénomène d'extension urbaine plus marquée sur le territoire de l'Est s'expliquant par la programmation de ZAC sur les communes de Saint-Benoît de Sainte-Rose.

- Des opérations en densification exception faite de deux opérations de renouvellement urbain (Mail de Saint-Pierre et du Port) de taille modeste voire de petite taille comprise entre 10 et 50 logements.

- **32% de la subvention bénéficient au secteur des hauts** (zone d'adhésion au Parc National) soit 23 M€ pour 22% des logements programmés (1 166 logements y compris lots libres).

- Malgré la prépondérance de l'intervention sur la zone littorale (< 300 m), **une demande de subvention sur 2 concerne les secteurs des mi-pentes** (300-600 m) **et des Hauts** (< 600m), deux secteurs bénéficiant respectivement de 20% et 17% de la subvention pour 15% et 13% de la programmation de logements aidés.

- Le financement de la viabilisation du foncier en **opération d'aménagement** permettra à terme la production de 3 000 logements (tous types confondus) soit **57% de l'ensemble des logements** dont environ 2 700 aidés (56%). Au titre de la sous-mesure 1, la part en ZAC passe respectivement à 52% et à 49% dont une part importante bénéficie au territoire de la CIREST (47% des logements en ZAC).

- **46% de la subvention (33 M€) sont affectés à des opérations d'aménagement** soit 54% pour des opérations de logements uniquement, ce taux en ZAC atteint, au titre de la sous mesure 1, **39%**.

- **Des opérations d'aménagement permettant une plus grande mixité des programmes de logements aidés** soit 35% du programme logements dédiés à d'autres produits que le locatif social ou très social.

SYNTHESE DES CHIFFRES CLES

Des opérations qui doivent être en conformité sur la période 2007-2011 avec le **SAR de 1995** et avec le **SAR** approuvé fin **2011** pour les années 2012 et 2013 avec pour constat :

- Au regard des **objectifs du SAR 95**, une répartition des logements aidés en faveur de l'Est et du Sud mais toutefois un rééquilibrage plus mitigé en direction des mi-pentes et des Hauts : 42% de la subvention mobilisés pour le bassin Sud et 32% pour le territoire de la CIREST, 13% des logements aidés pour le secteur des mi-pentes et 18% pour le secteur des Hauts. Une intervention dans les Hauts qui concerne majoritairement les territoires du TCO et de la CASud en lien avec la configuration de leur territoire (83%).

- **81% de la subvention dédiée aux espaces urbains du SAR 95**.

- Une programmation d'opérations 2012 et 2013 d'avantage localisée sur les territoires Ouest qui est à l'échelle régionale pour **58% située sur des espaces urbains à densifier** (zonage U), **25% en espaces d'urbanisation prioritaire** (zonage AU) soit **83% dans des espaces urbains ou à urbaniser** et **17% sur les territoires ruraux habités** pour un total global de 24 opérations considérées.

- Au regard de l'armature urbaine du SAR 2011, **54% de la subvention FRAFU est à destination des villes relais et des bourgs de proximité,** ces derniers étant majoritairement représentés au sein de l'ensemble des polarités du SAR.

DOCU

CONCLUSION

Depuis 1994, le dispositif FRAFU permet de mettre en oeuvre la politique d'aménagement des départements et régions d'outre-mer dans le cadre des orientations fixées par les Schémas d'Aménagement Régionaux.

A La Réunion, le FRAFU Aménagement à Vocation Sociale a majoritairement participé à la production d'opérations de logements, notamment dans des zones d'aménagement concertées (ZAC). Ce dispositif a contribué aux objectifs du SAR de 1995 par un rattrapage en faveur des micro-régions Est et Sud et un rééquilibrage entre les hauts et les mi-pentes par une production d'espaces urbanisés.

La période 2007-2013 est marquée par la participation financière, à partir de 2012 et aux côtés de l'Etat, du Conseil Régional dans le cadre de sa compétence « aménagement du territoire ».
Le bilan de l'exercice 2007-2013 confirme des besoins toujours importants en appui à l'aménagement opérationnel, avec un montant de subventions engagées de 71,6 M€. Cependant, la pénurie de foncier, la situation financière fragile des collectivités et les contraintes techniques d'aménagement entraînent des difficultés pour engager de nouvelles opérations d'urbanisme.
Les opérations programmées sur les deux dernières années (2012/2013) s'inscrivent dans les orientations du nouveau SAR approuvé en novembre 2011, par une localisation essentiellement située dans les espaces urbains à densifier de l'armature urbaine régionale.
Plus largement, les actions financées contribuent à structurer de nouveaux espaces urbanisés mais aussi à favoriser le comblement des dents creuses ou d'espaces interstitiels par des opérations de logements.

Enfin, la majoration de la subvention proposée dans le cadre des projets candidats au dispositif de labellisation « Ecoquartier » encourage les projets exemplaires en matière de gouvernance et de prise en compte d'une ambition particulière en faveur de la ville durable répondant aux enjeux socio-économiques et environnementaux propres à chaque contexte.

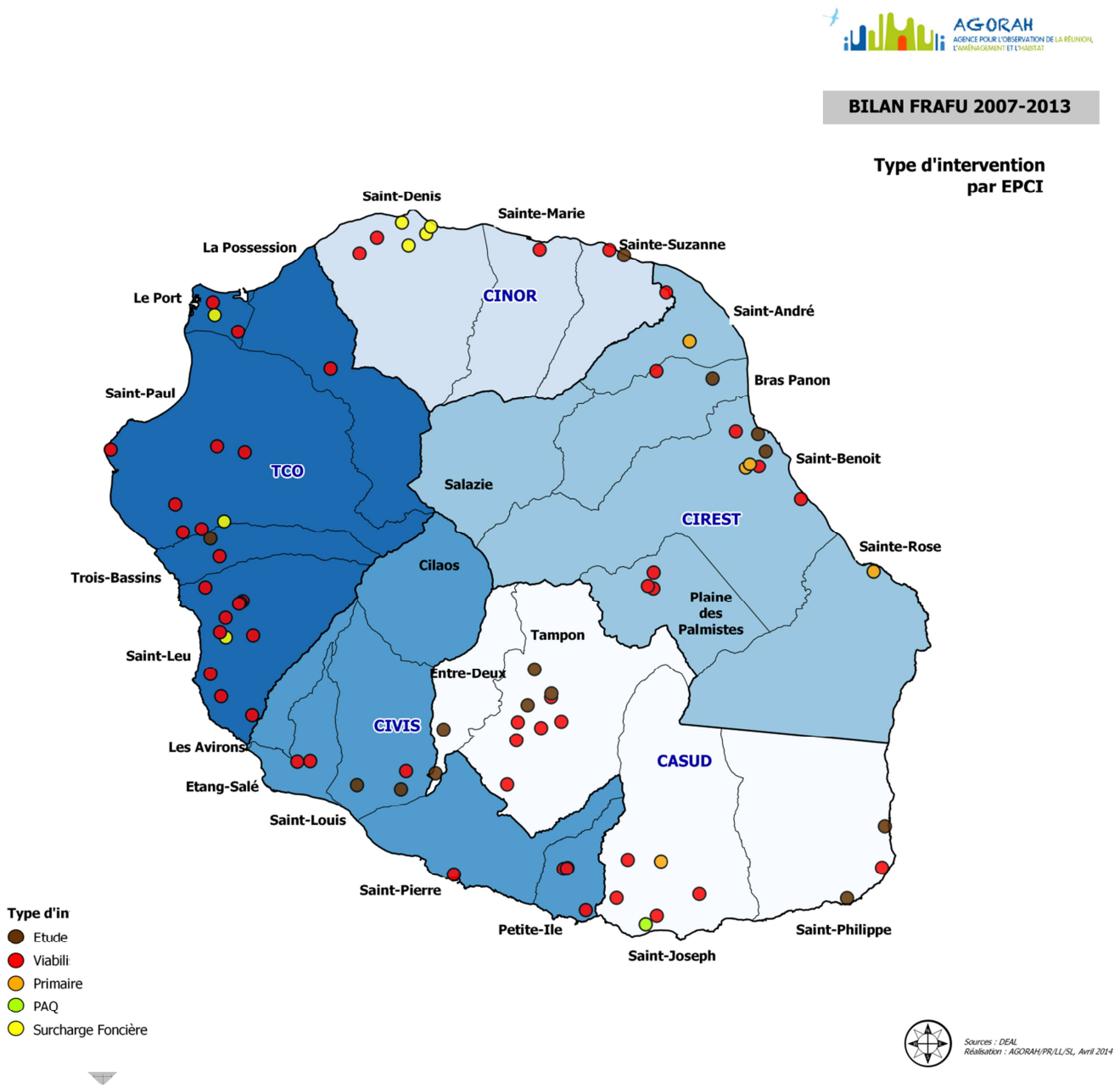
A l'issue de ce bilan, et au regard d'une période de programmation encadrée par le CPER qui s'achève, l'articulation du dispositif FRAFU avec d'autres dispositifs financiers (nationaux, européens…) se pose. Dans un contexte de croissance des besoins et de problématiques prégnantes de renouvellement et de densification des espaces urbains, génératrices de sur-coûts, la mobilisation de l'ensemble des partenaires compétents sur les questions d'aménagement du territoire apparaît primordiale pour accompagner la mise en oeuvre des projets à venir.

La mesure FRAFU a régulièrement évolué au travers de protocoles successifs validés pour répondre aux nécessités de produire des logements dans un contexte d'aménagement du territoire répondant aux préconisations du SAR. Cependant, ce bilan offre l'occasion de réajuster le cadre d'intervention et les conditions d 'éligibilité de la mesure avec les partenaires financeurs pour la nouvelle période 2015-2020 afin de répondre au développement équilibré et durable des territoires dans le respect des grands équilibres de l'habitat (mixité sociale et fonctionnelle des quartiers, diversité de l'offre et réponse en logement aux plus défavorisés).

DOCUMENT PROVISOIRE

DOCUMENT PROVISOIRE

FICHES PAR EPCI



DOCUMENT PROVISOIRE

Opérations programmées au titre du FRAFU AVS 2007-2013 de la CASUD

Chiffres clés 2007-2013

- **22 opérations** engagées sur la période soit 24% des demandes de subvention,
- **12 750 456 €** de subvention accordée soit 18% de la subvention régionale,
- **616 logements aidés** produits à terme soit 13% du total de logements à l'échelle de l'île,
- **13,6 ha** de foncier viabilisé dans le cadre du FRAFU AVS,
- **Aucune** subvention au titre d'**opération d'aménagement**,
- **11 opérations sur 22** se situent à plus de **600 mètres** d'altitude dans la zone des Hauts,
- Sur **1 832 logements locatifs sociaux** financés sur la période (LBU et défiscalisation) **34%** ont bénéficié d'un financement **FRAFU**,
- Une densité moyenne de **48 logements** par hectare.

Le territoire de la CASUD compte 24% des opérations pour seulement 12% des logements réalisés sur la période 2007-2013.
Sur ce territoire, aucune intervention au titre de la surcharge foncière n'est identifiée mais 7 études laissent envisager le lancement prochain de nouvelles opérations. L'essentiel de l'enveloppe allouée est, comme pour l'ensemble du territoire, affectée à la viabilisation du foncier à hauteur de 95%.

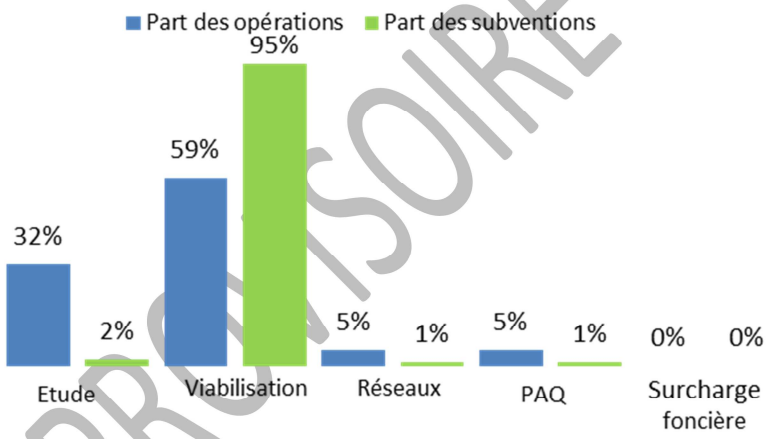
Contrairement aux autres EPCI, la CASUD ne compte pas de logements en ZAC. De plus, des disparités sont à relever entre les 4 communes qui la compose puisque l'Entre-Deux et Saint-Philippe ne mobilisent que 3% de l'ensemble des subventions allouées. C'est donc essentiellement sur les communes du Tampon et de Saint-Joseph que des opérations uniquement de logements sont réalisés.

Par ailleurs, peu de foncier a été acquis sur ce territoire au titre du FRAFU, avec un niveau moyen de densité de logements par hectare plus élevé.
L'absence de ZAC peut expliquer la faible diversification des produits aidés et notamment l'inexistence d'une programmation de logements en accession à la propriété "aidée".
Enfin, une grande partie de ces opérations se localisent sur les zones dites des mis-pentes et des hauts, reflétant la configuration spécifique de ce territoire, au regard de la tendance régionale.

Enfin, une grande partie de ces opérations sont gérées par la SODEGIS et la SHLMR.

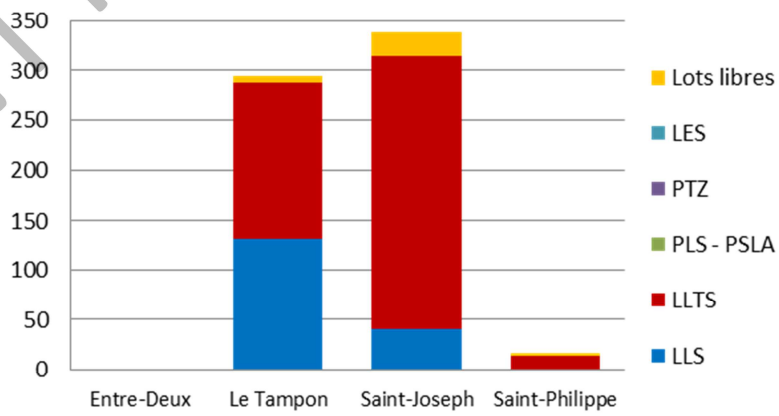
Commune	Nb opération	Foncier acquis en m²	Nb logts aidés	Total lgts	Dont % lgts en ZAC	Montant subvention
Entre-Deux	2	0	0	0	0%	108 690 €
Le Tampon	9	59 265	288	294	0%	6 172 665 €
Saint-Joseph	8	72 434	314	339	0%	6 157 361 €
Saint-Philippe	3	4 625	14	16	0%	311 740 €
Total	**22**	**136 324**	**616**	**649**	0%	**12 750 456 €**
La Réunion	**92**	**1 251 882**	**4 880**	**5 285**	57%	**71 543 469 €**
CASUD	**24%**	**11%**	**13%**	**12%**	**0%**	**18%**

FRAFU AVS 2007-2013
Répartition des types d'intervention par nombre et par montant de subvention



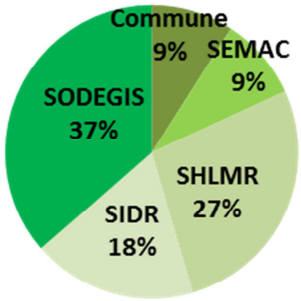
Source: DEAL, 2013.

FRAFU AVS 2007-2013
Nombre de logements aidés par type et par commune



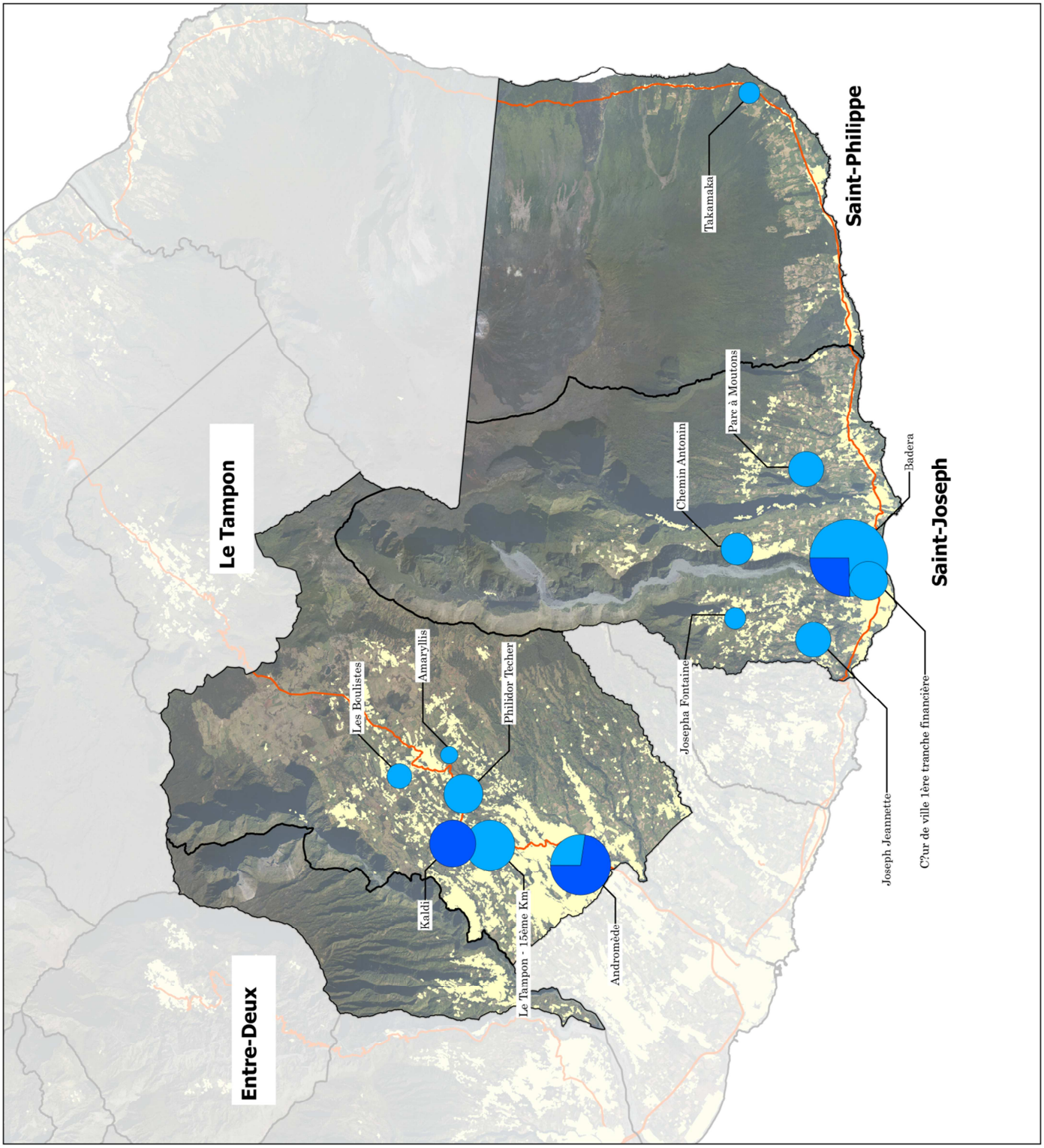
Source: DEAL, 2013.

FRAFU AVS 2007-2013
Part des opérations par maître d'ouvrage



Source: DEAL, 2013.

-NT PROVISOIRE

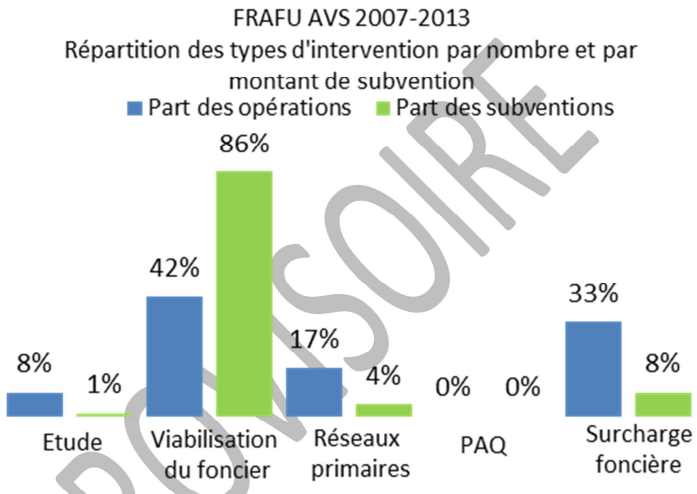

AGORAH
AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA RÉUNION, L'AMÉNAGEMENT ET L'HABITAT
BILAN FRAFU 2007-2013
Territoire de la CASUD
Logements aidés programmés
Nombre et type
Nombre et type de logements aidés programmés
800
400
80
L.L.S
L.L.T.S
L.E.S
P.T.Z
P.L.S
Tache urbaine 2008
Route
Sources : DEAL
Réalisation : AGORAH/PR/LL/SL, Avril 2014
Le Tampon
Entre-Deux
Saint-Philippe
Saint-Joseph
Takamaka
Parc à Moutons
Chemin Antonin
Badera
Josepha Fontaine
Les Boulistes
Amaryllis
Philidor Techer
Kaldi
Le Tampon - 15ème Km
Andromède
Joseph Jeannette
C?ur de ville 1ère tranche financière

Opérations programmées au titre du FRAFU AVS 2007-2013 de la CINOR

Chiffres clés 2007-2013

- **12 opérations** engagées sur la période soit 13% des demandes de subvention,
- **4 880 072 €** de subvention accordée soit 7% de la subvention régionale,
- **445 logements aidés** produits à terme soit 9% du total de logements à l'échelle de l'île,
- **11 ha** de foncier viabilisé dans le cadre du FRAFU AVS,
- **68%** de la subvention au titre d'**opération d'aménagement**,
- **8 opérations sur 12** se situent à moins de **300 mètres** d'altitude dans la zone des Bas,
- Sur **5 412 logements locatifs sociaux** financés sur la période (LBU et défiscalisation) **5%** ont bénéficié d'un financement **FRAFU**,
- Une densité moyenne de **42 logements** par hectare.

Commune	Nb opération	Foncier acquis en m²	Nb logts aidés	Total lgts	Dont % lgts en ZAC	Montant subvention
Saint-Denis	8	54 613	216	231	30%	2 316 936 €
Sainte-Marie	1	4 105	18	18	100%	270 000 €
Sainte-Suzanne	3	51 374	211	211	63%	2 293 136 €
Total	**12**	**110 092**	**445**	**460**	**7%**	**4 880 072 €**
La Réunion	**92**	**1 251 882**	**4 880**	**5 285**	**57%**	**71 543 469 €**
CINOR	**13%**	**9%**	**9%**	**9%**	**48%**	**7%**

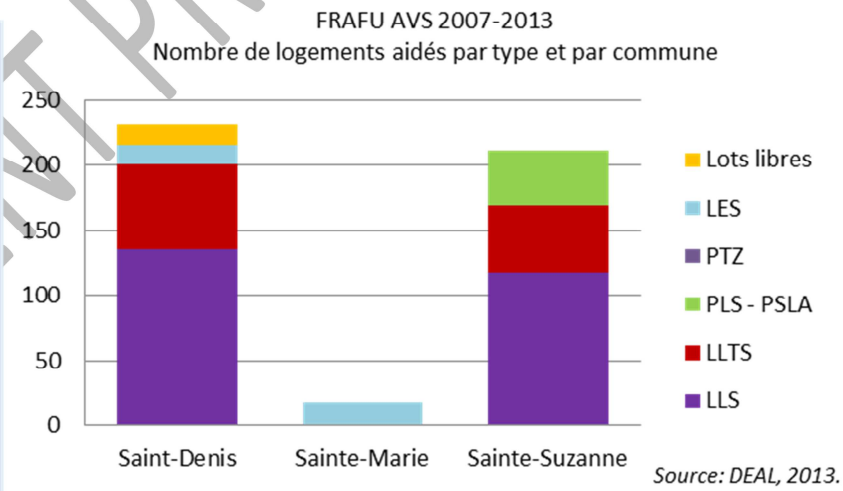


Le bassin de vie Nord sollicite assez peu, au regard des autres territoires, le dispositif FRAFU sur la période 2007-2013. Ces opérations sont principalement gérées par la SHLMR et la SEMAC.

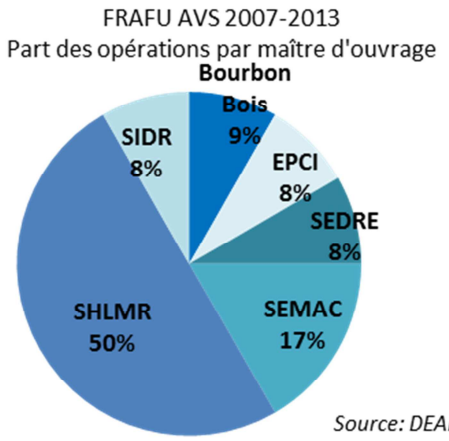
4 interventions au titre de la surcharge foncière ont permis d'accompagner la réalisation d'opérations de logements sociaux en zones urbaines sur Saint-Denis (mesure qui, à compter de 2009, n'est plus dans le dispositif). L'essentiel de l'enveloppe allouée est comme pour l'ensemble du territoire affectée à la viabilisation du foncier (86%),

Saint-Denis capte 47% de la subvention attribuée sur le territoire Nord ce qui permet la réalisation de 216 logements aidés (secteur de la Montagne notamment) de type majoritairement LLS/LLTS. Il est à noter une subvention quasi identique sur la commune de Sainte-Suzanne avec, en particulier, le financement de la tranche 2 de la ZAC Entrée de ville et l'étude sur le cœur de ville. A l'inverse, on observe un faible financement sur la commune de Sainte-Marie.

Les interventions se font pour l'essentiel en extension du tissu urbain existant .

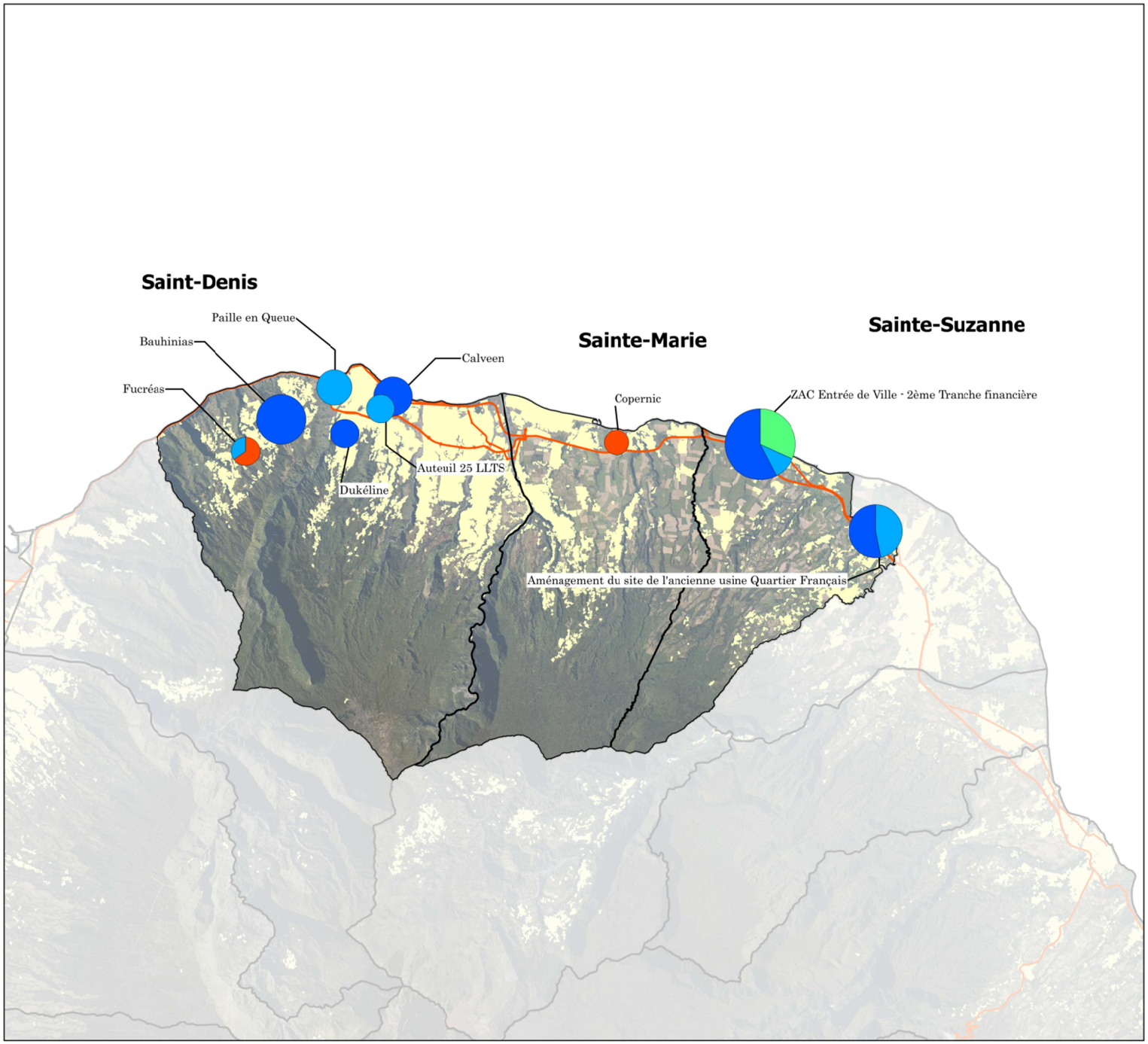


Source: DEAL, 2013.



Source: DEAL, 2013.

AVT PROVISOIRE



AGORAH
AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA RÉUNION, L'AMÉNAGEMENT ET L'HABITAT

BILAN FRAFU 2007-2013

Territoire de la CINOR
Logements aidés programmés
Nombre et type

Nombre et type de logements aidés programmés

800
400
80

L.L.S
L.L.T.S
L.E.S
P.T.Z
P.L.S

Tache urbaine 2008
Route

Sources : DEAL
Réalisation : AGORAH/PR/LL/SL, Avril 2014

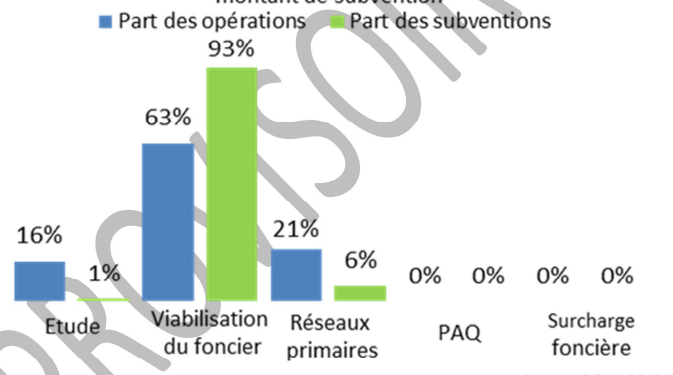
Opérations programmées au titre du FRAFU AVS 2007-2013 de la CIREST

Chiffres clés 2007-2013

- **19 opérations** engagées sur la période soit 21% des demandes de subvention,
- **20 651 270 €** de subvention accordée soit 29% de la subvention régionale,
- **1 339 logements aidés** produits à terme soit **27%** du total de logements à l'échelle de l'île,
- **47 ha** de foncier viabilisé dans le cadre du FRAFU AVS,
- **58%** de la subvention au titre d'**opération d'aménagement**,
- **16 opérations sur 19** se situent à moins de **300 mètres** d'altitude dans la zone des Bas,
- Sur **4 366 logements locatifs sociaux** financés sur la période (LBU et défiscalisation) **26%** ont bénéficié d'un financement **FRAFU**,
- Une densité moyenne de **32 logements** par hectare.

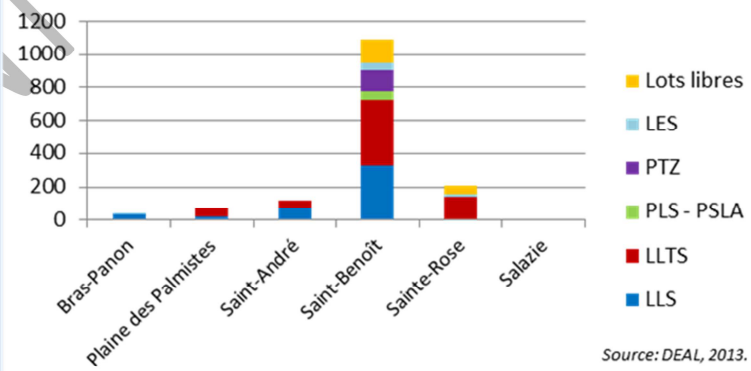
Commune	Nb opération	Foncier acquis en m²	Nb logts aidés	Total lgts	Dont % lgts en ZAC	Montant subvention
Bras-Panon	2	9 680	40	40	0%	655 904 €
Pl.des Palmistes	3	18 851	72	72	0%	1 513 735 €
Saint-André	2	16 224	120	120	0%	2 609 436 €
Saint-Benoît	10	311 996	952	1094	77%	11 907 195 €
Sainte-Rose	2	116 362	155	205	100%	3 965 000 €
Salazie	0	0	0	0	0%	0 €
Total	**19**	**473 113**	**1339**	**1531**	**68%**	**20 651 270 €**
La Réunion	**92**	**1 251 882**	**4 880**	**5 285**	**57%**	**71 543 469 €**
CIREST	**21%**	**38%**	**27%**	**29%**	**34%**	**29%**

FRAFU AVS 2007-2013
Répartition des types d'intervention par nombre et par montant de subvention



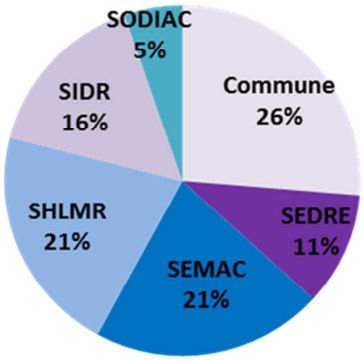
Source: DEAL, 2013.

FRAFU AVS 2007-2013
Nombre de logements aidés par type et par commune



Source: DEAL, 2013.

FRAFU AVS 2007-2013
Part des opérations par maître d'ouvrage



Source: DEAL, 2013.

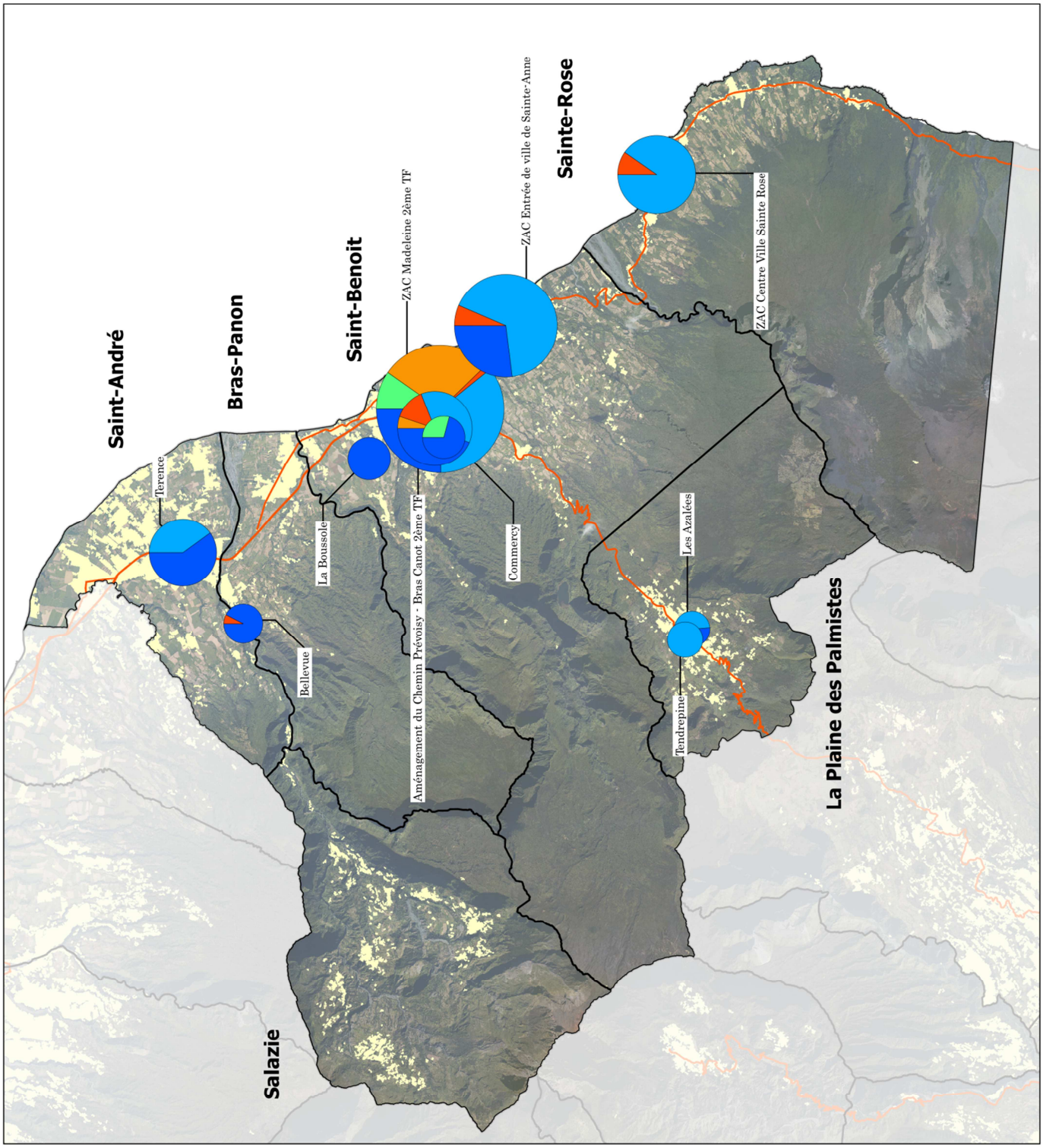
La CIREST, tout comme l'Ouest, sollicite très largement le dispositif FRAFU sur la période 2007-2013. Les maîtres d'ouvrage sont plus nombreux et les opérations sont principalement gérées par les communes, la SHLMR et la SEMAC.

Saint-Benoît bénéficie essentiellement du dispositif sur cet exercice 2007-2013, avec 58 % de la subvention attribuée au territoire Est et 71% du total logements aidés. 952 logements aidés à terme de type majoritairement LLS/LLTS seront produits et en grande majorité en opérations d'aménagement (ZAC Entrée de ville de Saint-Anne-2ème tranche ZAC Madeleine) ce qui favorise la mixité des produits aidés (PTZ -LES - PLS-PSLA).

Sur le reste du territoire Est, Sainte-Rose et Saint-André se partagent les financements restants avec respectivement 19% et 13% de la subventions totale notamment en lien avec la réalisation de la ZAC centre-ville de Sainte-Rose. Notons des financements relativement faibles sur la commune de Bras-Panon et l'absence de subvention sur la commune de Salazie.

Le foncier acquis sur ce territoire est le plus important comparé aux autres EPCI avec une densité moyenne cependant plus faible (32 lgts/ha). Les opérations financées sont principalement situées à moins de 300 m d'altitude et contribueront majoritairement au phénomène d'extension de la tache urbaine.

PROVISOIRE


AGORAH
AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA RÉUNION, L'AMÉNAGEMENT ET L'HABITAT
BILAN FRAFU 2007-2013
Territoire de la CIREST
Logements aidés programmés
Nombre et type
Nombre et type de logements aidés programmés
800
400
80
L.L.S
L.L.T.S
L.E.S
P.T.Z
P.L.S
Tache urbaine 2008
Route
Sources : DEAL
Réalisation : AGORAH/PR/LL/SL, Avril 2014
Saint-André
Bras-Panon
Saint-Benoit
Sainte-Rose
Salazie
La Plaine des Palmistes
Terence
Bellevue
La Boussole
Aménagement du Chemin Prévoisy - Bras Canot 2ème TF
ZAC Madeleine 2ème TF
Commercy
ZAC Entrée de ville de Sainte-Anne
ZAC Centre Ville Sainte Rose
Les Azalées
Tendrepine

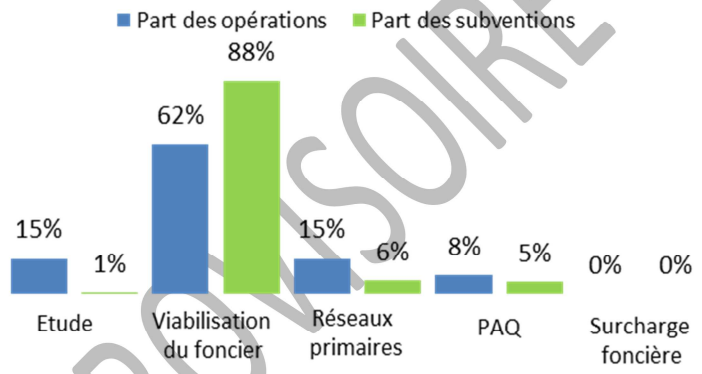
Opérations programmées au titre du FRAFU AVS 2007-2013 de la CIVIS

Chiffres clés 2007-2013

- **13 opérations** engagées sur la période soit 14 % des demandes de subvention,
- **11 535 468€** de subvention accordée soit 16% de la subvention régionale,
- **557 logements aidés** produits à terme soit 11% du total de logements à l'échelle de l'île,
- **21 ha** de foncier viabilisé dans le cadre du FRAFU AVS,
- **75%** de la subvention au titre d'**opération d'aménagement**,
- **10 opérations sur 13** se situent à moins de **300 mètres** d'altitude dans la zone des Bas,
- Sur **3 556 logements locatifs sociaux** financés sur la période (LBU défiscalisation) **12%** ont bénéficié d'un financement **FRAFU**,
- Une densité moyenne de **32 logements** par hectare.

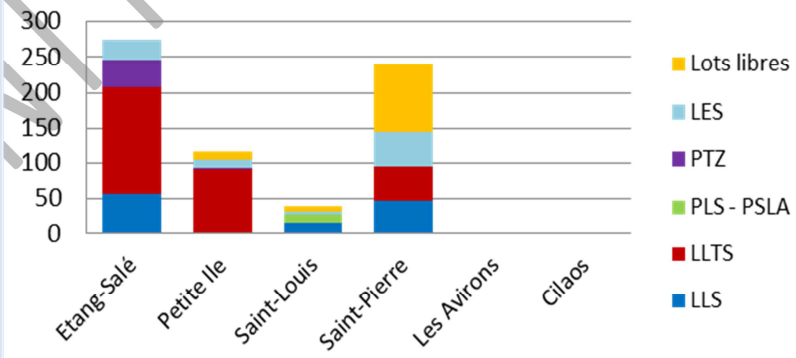
Commune	Nb opération	Foncier acquis en m²	Nb logts aidés	Total lgts	Dont % lgts en ZAC	Montant subvention
Les Avirons	0	0	0	0	0%	0 €
Etang-Salé	3	110 617	275	275	95%	5 793 142 €
Petite Ile	4	36 765	105	116	0%	1 879 559 €
Saint-Louis	3	10 826	33	40	0%	762 080 €
Saint-Pierre	3	54 000	144	241	100%	3 100 687 €
Cilaos	0	0	0	0	0%	0 €
Total	**13**	**212 208**	**557**	**672**	**75%**	**11 535 468 €**
La Réunion	**92**	**1 251 882**	**4 880**	**5 285**	**57%**	**71 543 469 €**
CIVIS	**14%**	**17%**	**11%**	**13%**	**17%**	**16%**

FRAFU AVS 2007-2013
Répartition des types d'intervention par nombre et par montant de subvention



Source: DEAL, 2013.

FRAFU AVS 2007-2013
Nombre de logements aidés par type et par commune



Source: DEAL, 2013.

Avec 14% des opérations et 13% des logements, la CIVIS sollicite peu le dispositif FRAFU sur la période 2007-2013.

Une forte disparité est à noter entre les communes qui la composent. En effet, 77% de la subvention est allouée aux communes de l'Etang-Salé avec l'opération d'aménagement Butte-Citronnelle et sur la commune de Saint-Pierre avec la seconde tranche de l'opération du mail en renouvellement en centre-ville sur des volumes toutefois modestes compris entre 240-275 logements. Sur ces 2 communes, l'intervention se fait quasi exclusivement en ZAC (Ces deux opérations représentant 8 des 11,5M€).

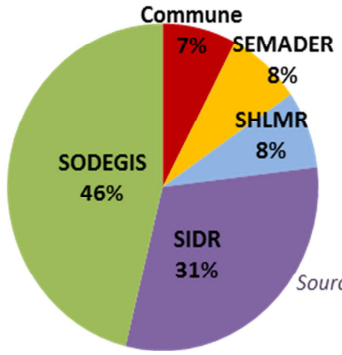
Il faut noter la faible sollicitation de la commune de Saint-Louis et l'absence de subventionnement des communes des Avirons et de Cilaos.

Comme sur les autres bassins de vie, la majorité des subventions allouées l'est au titre de l'aménagement du foncier.

Au niveau des types de logements, on observe une diversité des produits significative sur la communes de Saint-Pierre avec une part importantes de lots libres et une offre en accession à la propriété proposée LES-PTZ sur la commune de l'Etang-Salé. Les différents types de logements sont assez bien représentés dans les opérations financées au titre du FRAFU sur cet intercommunalité.

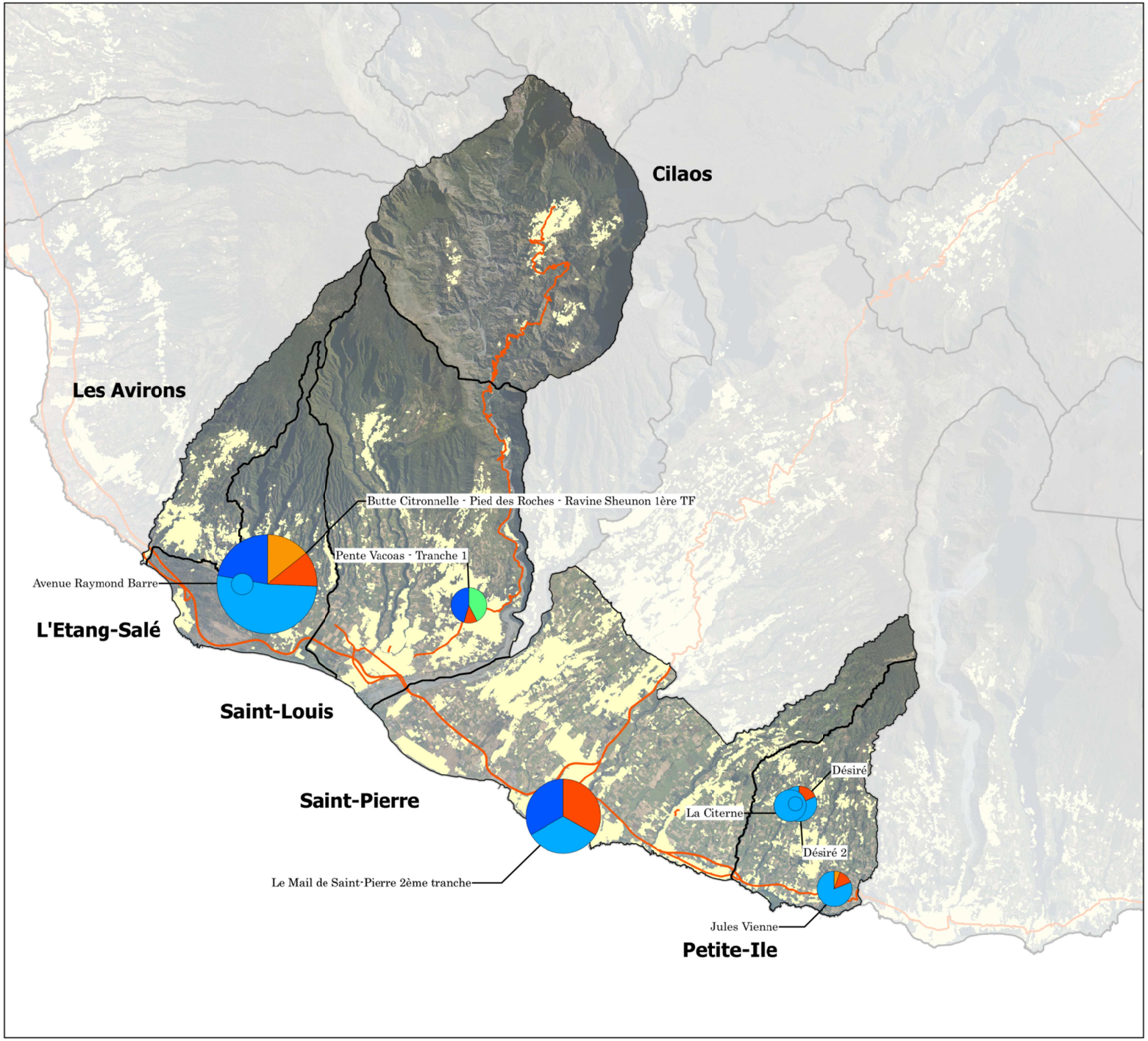
La gestion de ces opérations est principalement faite par la SODEGIS et la SIDR.
Enfin, ces dernières se feront majoritairement à l'inverse des autres territoires majoritairement en densification du tissu urbain existant.

FRAFU AVS 2007-2013
Part des opérations par maître d'ouvrage



Source: DEAL, 2013.

W PROVISOIRE



AGORAH
AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA RÉUNION, L'AMÉNAGEMENT ET L'HABITAT

BILAN FRAFU 2007-2013

Territoire de la CIVIS
Logements aidés programmés
Nombre et type

Nombre et type de logements aidés programmés

800
400
80

- L.L.S
- L.L.T.S
- L.E.S
- P.T.Z
- P.L.S

- Tache urbaine 2008
- Route

Sources : DEAL
Réalisation : AGORAH/PR/LL/SL, Avril 2014

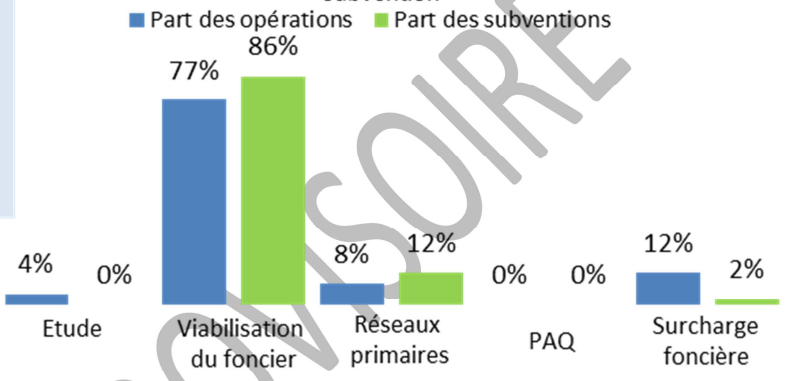
Opérations programmées au titre du FRAFU AVS 2007-2013 du TCO

Chiffres clés 2007-2013

- **26 opérations** engagées sur la période soit 28% des demandes de subvention,
- **21 726 203 €** de subvention accordée soit 30 % de la subvention régionale,
- **1 923 logements aidés** produits à terme soit 39% du total de logements à l'échelle de l'île,
- **32 ha** de foncier viabilisé dans le cadre du FRAFU AVS,
- **42%** de la subvention au titre d'**opération d'aménagement**,
- **19 opérations sur 26** se situent sur le secteur des mi-pentes (300-600 m) et des Hauts (> 600m),
- Sur **4 938 logements locatifs sociaux** financés sur la période (LBU défiscalisation) **19%** ont bénéficié d'un financement **FRAFU**,
- Une densité moyenne de **62 logements** par hectare.

Commune	Nb opération	Foncier acquis en m²	Nb logts aidés	Total lgts	Dont % lgts en ZAC	Montant subvention
La Possession	2	5 365	22	22	0%	505 817 €
Le Port	3	118 096	357	391	93%	5 084 107 €
Saint-Leu	11	70 438	259	259	0%	4 176 793 €
Saint-Paul	8	110 034	1 261	1 273	71%	11 399 086 €
Trois-Bassins	2	16 212	24	28	0%	560 400 €
Total	**26**	**320 145**	**1 923**	**1 973**	**64%**	**21 726 203 €**
La Réunion	**92**	**1 251 882**	**4 880**	**5 285**	**57%**	**71 543 469 €**
TCO	**28%**	**26%**	**39%**	**37%**	**42%**	**30%**

FRAFU AVS 2007-2013
Répartition des types d'intervention par nombre et par montant de subvention



Source: DEAL, 2013.

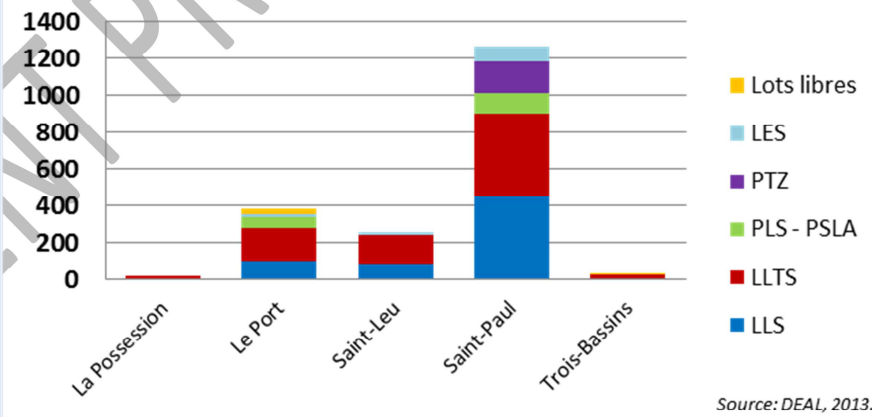
Le territoire de la Côte Ouest est celui qui a le plus sollicité le dispositif FRAFU sur la période 2007-2013 avec 28% des opérations financées et 30% du total de subvention attribuée. Ces opérations sont sous maîtrise d'ouvrage principalement de 3 opérateurs : la SODEGIS, la SHLMR et la SIDR.

Comme sur l'ensemble de l'île, l'essentiel des financements est mobilisé en vue de viabiliser du foncier mais également pour le raccordement aux réseaux primaires. En effet, 53% de l'enveloppe dédiée au raccordement aux réseaux primaires est affectée au TCO en vue d'accompagner la réalisation de l'opération d'aménagement ZAC de la Saline.

Saint-Paul se distingue par le plus grand nombre de logements programmés par rapport à toutes les autres communes de l'île soit 65% du total des logements l'intercommunalité (tous type d'intervention confondus) contre 52% du total de la subvention. Un constat qui s'explique en partie par des interventions sur le quartier de la Saline et Saline Barrage. La commune du Port intervient sur des opérations de renouvellement et restructuration de quartier à travers la ZAC du mail et la ZAC Rivière des Galets. A l'inverse, sur Saint-Leu, le dispositif est sollicité d'avantage sur des opérations ponctuelles de logements hors ZAC sur les secteurs des mi-pentes et de hauts. Enfin, notons la faible sollicitation des communes de La Possession (seulement 2 %) et de Trois-Bassins.

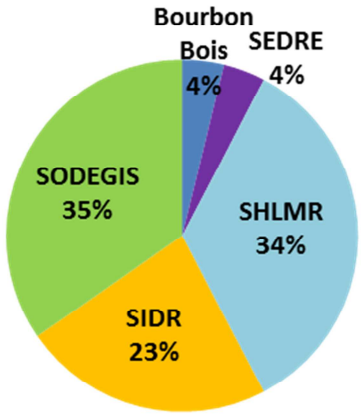
Des logements programmés sur cet EPCI sont diversifiés puisque tous les types sont représentés même si les LLS et LLTS restent majoritaires.
Les interventions se concentrent essentiellement sur les mi-pentes et les hauts en vue d'une densification du tissu urbain existant.

FRAFU AVS 2007-2013
Nombre de logements par type et par commune



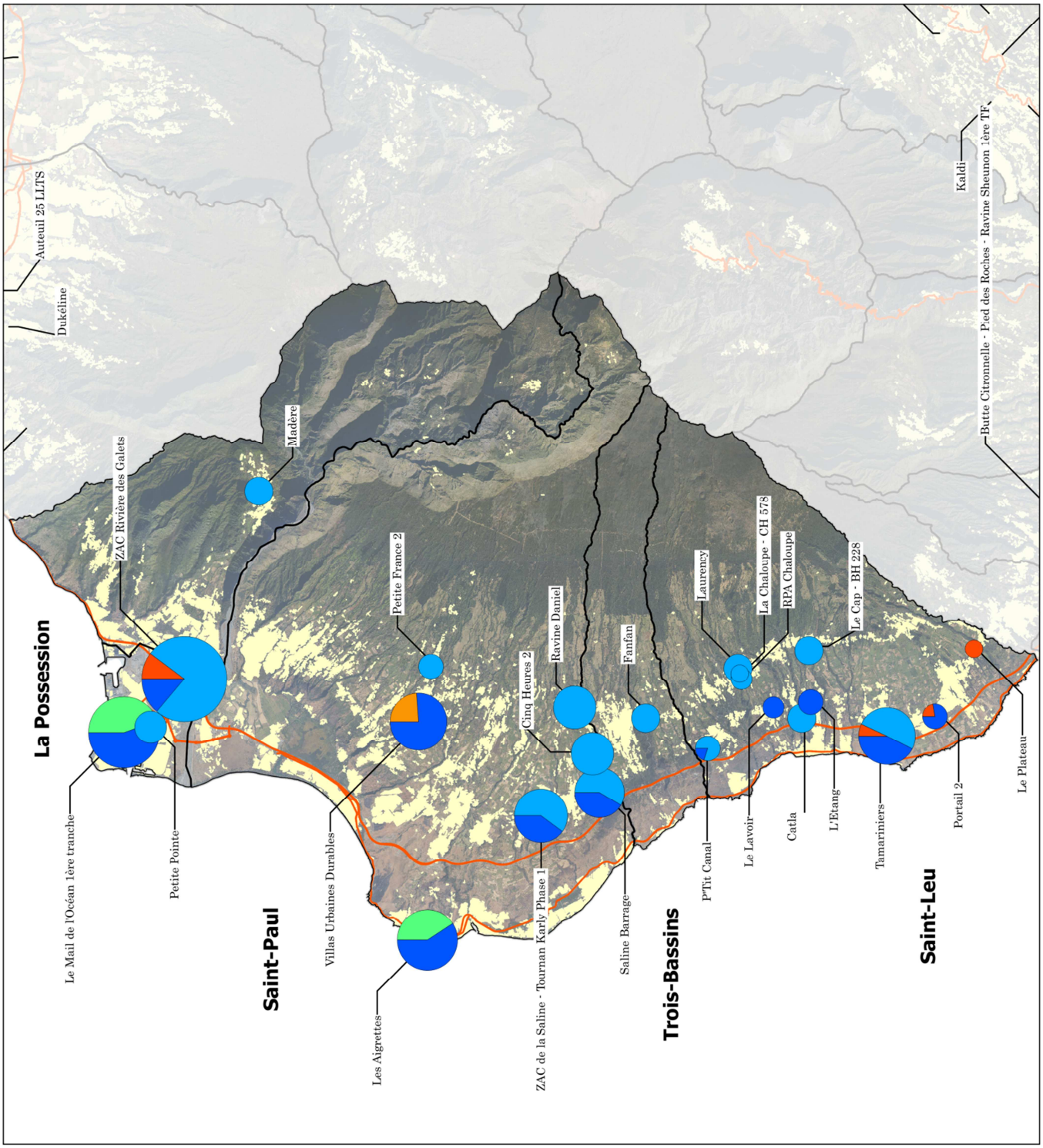
Source: DEAL, 2013.

FRAFU AVS 2007-2013
Part des opérations par maître d'ouvrage



Source: DEAL, 2013.

DOCUMENT PROVISOIRE


AGORAH
AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA RÉUNION, L'AMÉNAGEMENT ET L'HABITAT
BILAN FRAFU 2007-2013
Territoire du TCO
Logements aidés programmés
Nombre et type
Nombre et type de logements aidés programmés
800
400
80
L.L.S
L.L.T.S
L.E.S
P.T.Z
P.L.S
Tache urbaine 2008
Route
Sources : DEAL
Réalisation : AGORAH/PR/LL/SL, Avril 2014
La Possession
Saint-Paul
Trois-Bassins
Saint-Leu
Le Mail de l'Océan 1ère tranche
Petite Pointe
ZAC Rivière des Galets
Auteuil 25 LLTS
Dukéline
Madère
Villas Urbaines Durables
Petite France 2
Les Aigrettes
ZAC de la Saline - Tournan Karly Phase 1
Cinq Heures 2
Ravine Daniel
Saline Barrage
Fanfan
P'Tit Canal
Laurency
Le Lavoir
La Chaloupe - CH 578
RPA Chaloupe
Catla
L'Etang
Le Cap - BH 228
Tamariniers
Portail 2
Le Plateau
Kaldi
Butte Citronnelle - Pied des Roches - Ravine Sheunon 1ère TF