

# LA VILLE RÉUNIONNAISE DANS SON TERRITOIRE



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





# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	2
METHODOLOGIE.....	3
<b>LA VILLE DANS SON TERRITOIRE</b> .....	<b>9</b>
L'URBANITÉ RÉUNIONNAISE.....	11
Préservation et évolution de la signification symbolique des lieux ..	12
Des espaces en cohabitation .....	16
Des espaces de transition.....	18
UN TERRITOIRE CONTRAINT PARTAGÉ .....	21
L'identité urbaine réunionnaise au travers de la composition urbaine .....	22
La culture du projet urbain intégré à La Réunion .....	23
La résilience de la ville durable réunionnaise .....	26
LA VILLE RÉUNIONNAISE DURABLE À DIFFÉRENTES ÉCHELLES.....	29
L'articulation entre les outils réglementaires, de prospective, et opérationnels innovants .....	30
L'inscription des projets de territoire dans la cohérence territoriale	36
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>39</b>
<b>FICHES-ACTIONS</b> .....	<b>43</b>
L'URBANITÉ RÉUNIONNAISE .....	44
UN TERRITOIRE CONTRAINT PARTAGÉ .....	46
LA VILLE RÉUNIONNAISE DURABLE À DIFFÉRENTES ÉCHELLES .....	48

# “ À LA CROISÉE DES REGARDS SUR NOTRE TERRITOIRE ”



Vue de La Montagne, Saint-Denis - © Romain Philippon



# PREFACE

En impulsant une démarche participative quant à la réflexion de la ville réunionnaise de demain, l'État a su créer une résonance particulière auprès de l'ensemble des acteurs de l'aménagement, en les fédérant autour d'une prospective territoriale partagée. C'est donc tout naturellement que l'AGORAH, agence d'urbanisme à La Réunion, a été sollicitée par son partenaire national, pour piloter un atelier thématique concernant « La Ville dans son territoire ».

Durant plus de six mois, l'agence a animé des rencontres interactives avec des professionnels aux profils divers (collectivités, chambres consulaires, organismes publics, aménageurs, bureaux d'études, ...) mais également avec des associations, membres de la société civile. Les sujets abordés mensuellement étaient tous rattachés aux domaines de compétences de l'AGORAH (urbanisme, aménagement, habitat, environnement, SIG, ...), et en traduisaient les fondements (observation, expertise, animation de centres de ressources).

L'AGORAH vous propose ainsi dans ce livret, la synthèse des premières réflexions du groupe de travail sur les conditions de réussite de la ville durable réunionnaise. Face aux défis démographiques, environnementaux, sociétaux et économiques, la ville dans son territoire a été décrite à travers différentes dimensions :

- **L'urbanité réunionnaise**, dans laquelle la ville réunionnaise est abordée sous l'angle symbolique et culturelle des lieux, mais également au regard de la cohabitation des différentes topologies d'espaces et du traitement de leurs délimitations.
- **Le territoire contraint partagé**, où face aux spécificités environnementales, l'identité réunionnaise s'exprime à travers une armature urbaine disparate mais hiérarchisée, indissociable du projet urbain. En outre, dans le souci de renouveler la ville sur elle-même, le développement de principes de résilience est primordial puisqu'il permet d'en positiver les contraintes.
- **La ville réunionnaise durable à différentes échelles**, puisque l'urbanisme durable s'appréhende à toutes les échelles territoriales, depuis les outils de planification jusqu'à l'impact des grands projets d'aménagement à La Réunion.

En tant que Présidente de l'AGORAH et au regard de cette démarche proposée, je vous souhaite d'apprécier la grande qualité de ce livret.



**Fabienne COUAPEL-SAURET**

*Présidente de l'AGORAH*

*Vice-Présidente du Conseil Régional*



Pont Vinh-San, Saint-Denis - © agorah



S'interroger sur la ville de demain et sur le bien vivre ensemble, réfléchir à la concrétisation d'un espace partagé, équilibré et durable, en définir les outils d'anticipation ou de planification, revient à investir pleinement les champs de la prospective territoriale. Cette démarche, qui suscite depuis plusieurs années l'intérêt de nombreux acteurs de l'urbanisme et de l'action publique, permet dès lors de mieux appréhender notre modèle sociétal, d'une part en confrontant les spécificités locales aux cadres et méthodes du droit commun, et d'autre part, en esquisant les possibles contours de la projection d'un monde en perpétuelle mutation.

Dans ce contexte, le Plan d'Action Stratégique de l'Etat 2011-2013 (PASE), validé le 13 mars 2012 par le comité des secrétaires généraux des ministères, a introduit quatre enjeux majeurs pour « La Réunion de demain ». Ces défis ont été bâtis sur les principes de respect de l'identité réunionnaise et de ses spécificités géographiques, démographiques et sociales, mais également sur des dynamiques de progrès, de réussite économique ou de rayonnement du territoire à l'international. L'une de ces actions (1.4) concernait la « promotion d'un aménagement équilibré à La Réunion » et a insufflé le projet de « Rédaction d'un Livre Blanc sur la ville réunionnaise de demain et l'aménagement urbain », piloté par la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL). Suite à la tenue d'un séminaire interne aux services de l'Etat les 27 et 28 mai 2013, la DEAL a proposé de dégager collectivement les éléments de constats et les pistes d'actions de ce Livre Blanc. Une démarche inter-acteurs intitulée « La ville durable réunionnaise : construisons l'île de demain ! » a donc été initiée le 14 novembre 2013, ouvrant la réflexion sur quatre ateliers : « la place de l'habitant dans le milieu urbain », « dépasser la notion de l'habitat », « la ville dans son territoire » et « des outils d'aménagement à faire évoluer ».

En tant qu'agence d'urbanisme et compte-tenu de son investissement déjà effectif sur les questions de prospective territoriale, l'AGORAH s'est alors vue confier l'animation du groupe numéro 3 - « la ville dans son territoire ». Il est vrai qu'en s'appuyant sur ses principes fondateurs que sont l'observation, l'expertise et l'animation de centres de ressources, l'agence développe depuis 22 ans des réflexions couvrant les différents sujets de l'aménagement, tels que ceux de l'environnement et des risques naturels ; de l'immobilier et de l'habitat ; de la composition, de la planification et de l'ingénierie urbaines. Ce savoir-faire et cette expertise ont donc été mis à contribution pour engager une réflexion et fédérer une assemblée d'une trentaine d'acteurs, sensibles à la mise en perspective de l'espace urbain dans son contexte territorial. Cette démarche participative de six mois entre des professionnels aguerris, des associations civiles, et des amateurs, a permis de recenser des savoirs et savoir-faire, de réfléchir et progresser ensemble, mais également de rêver la Ville Réunionnaise de demain. Grâce aux propositions concrètes et opérationnelles du groupe, il a ainsi été possible d'imaginer d'une part, un espace dédié à l'équilibre entre le patrimoine naturel ou culturel et la modernité évolutive et dynamique ; et d'autre part, un monde plus attentif à ceux qui y vivent et à la qualité de leur quotidien.

Cette expérience de démarche participative et de productions co-élaborées a été plébiscitée par le groupe n°3, engageant l'AGORAH à poursuivre ces rencontres au-delà de la présente publication, répondant ainsi à sa mission fondatrice d'animation de centres de ressources et des réseaux d'acteurs.



© Pierre MARCHAL

**Delphine DE DEA**  
Directrice Générale de l'AGORAH

# INTRODUCTION

La proposition d'approche développée par l'AGORAH lors du séminaire du 14 novembre 2013, s'articulait en trois points :

## *Les questionnements inhérents à l'organisation des différents ateliers :*

- **Des interrogations méthodologiques** : les ateliers étaient basés sur le partage de savoirs et savoir-faire des différents participants.
- **Des questions conceptuelles** : Interrogation sur ce qui fait la « ville réunionnaise », dans ses spécificités de composition urbaine (limites

urbaines et articulation de l'urbain avec le Grand Paysage), de contraintes géographiques en lien avec les risques naturels, d'atouts en ressources naturelles du territoire (continuités écologiques et trames vertes et bleues).

## *Les projections de réflexions envisagées :*

- **« L'urbanité réunionnaise »** : à travers la recherche d'une définition partagée, quelle signification symbolique ou culturelle des lieux ? Quelle identification des espaces en cohabitation (naturels, agricoles, urbanisés) ou de transition (franges et limites urbaines, continuités écologiques, coupures d'urbanisation) ?
- **« Un territoire contraint et partagé »** : Quelles traductions concrètes de cette identité urbaine réunionnaise au travers de la composition urbaine (quelle consommation du foncier disponible identifiable par l'évolution de la tache urbaine et de l'étalement urbain) et des aménagements réalisés (quelle culture du projet urbain à La Réunion, quelle amélioration du cadre de vie malgré les contraintes

géographiques et les impacts techniques sur les infrastructures ?). Quels impacts directs avec les marchés de l'immobilier et de l'habitat ?

- **« La ville réunionnaise durable à différentes échelles »** : Le développement urbain durable pour le territoire s'attache à répondre à un aménagement équilibré du bassin de vie, et à la meilleure articulation possible entre chacune des microrégions réunionnaises. La question des échelles de projets peut ainsi mettre en exergue chaque dynamique urbaine communale (projets de quartiers), son inscription dans un contexte d'agglomération (cohérence territoriale), et son attache aux grands chantiers d'ampleur régionale (infrastructures, mobilité, ...).



# MÉTHODOLOGIE

Ainsi, le concept de la « ville réunionnaise » a été abordé sous les angles de ses spécificités de composition urbaine, de contraintes géographiques et d'atouts en ressources naturelles du territoire, et s'est illustré par des retours d'expériences.

Pour définir « la ville réunionnaise », trois projections de réflexions ont été envisagées : « L'Urbanité Réunionnaise », « Un territoire contraint partagé », « La ville réunionnaise durable à différentes échelles ».

Il s'agissait alors d'avoir une définition partagée de ces notions, d'identifier leurs traductions concrètes, leurs dynamiques, leurs échelles, etc.

Pour tenter de définir ces notions, plusieurs thèmes ont d'ailleurs été investis :

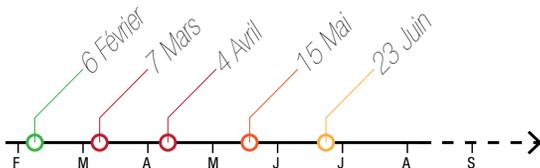
- Les limites urbaines (identification et traitement des franges urbaines comme espaces de transition) ;

- Le rapport au milieu naturel [rapport au Grand Paysage (parc national / patrimoine Unesco), avec les coupures d'urbanisation et continuités écologiques – trames vertes et bleues], entre « les Hauts » et le littoral] ;
- Le rapport au monde agricole et à l'agriculture (étalement urbain et tache urbaine) ;
- Les questions d'aménagement et l'impact créé par les risques naturels (résilience de la ville durable) ;
- L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie de l'aménagement ;
- La nécessité de projets de territoires intégrés et articulés en fonction des différentes échelles (villes, micro régions, île).

## Le calendrier :

Outre le temps de préparation de la démarche (novembre 2013 / février 2014), l'AGORAH a suivi le nuancier des journées types du CEREMA et a proposé 4,5 journées d'ateliers, dédiées à ces différentes thématiques, entre début février et fin juin 2014 :

- » Atelier de lancement : Jeudi 06 février 2014 ;
- » Ateliers « Etudes de cas » thématiques n°1 et 2 : Vendredi 7 mars 2014 ;
- » Ateliers « Etudes de cas » thématiques n°3 et 4 : Vendredi 4 avril 2014 ;
- » Atelier « Outils et procédures » : Jeudi 15 mai 2014 ;
- » Atelier « Finalisation des réflexions » : Lundi 23 juin 2014.



## Les types d'ateliers :

Dans le respect de la méthodologie souhaitée par la DEAL et son assistant à maîtrise d'ouvrage, le CEREMA, l'AGORAH a organisé plusieurs ateliers pour le groupe n°3 – « La ville dans son territoire ». Afin de créer un rythme entre les séances, chaque rencontre a été animée différemment :

- conférences avec des intervenants extérieurs, du groupe ou de l'AGORAH,
- visites de terrains et diagnostics en marchant,
- workshops thématiques et restitutions à l'ensemble des participants,
- participations actives du groupe dans le cadre de présentations techniques,
- tours de tables permettant l'expression individuelle,

### » Atelier de lancement

La DEAL, le CEREMA et l'AGORAH ont présenté conjointement la démarche et les objectifs du Livre Blanc sur la « ville durable réunionnaise » et les méthodologies envisagées pour enrichir les réflexions.

L'objectif visé par cet atelier de lancement fut ainsi l'appropriation des méthodologies et la définition commune du concept de la « ville réunionnaise ».

### » Atelier « Etudes de cas » : Lisières urbaines et leurs articulations avec les milieux naturels et agricoles

Les articulations entre les espaces urbains et les milieux naturels et agricoles font partie des thèmes retenus pour la définition de la « ville durable réunionnaise ». L'objectif visé par cet atelier était le partage des réflexions sur l'identification et le traitement des lisières urbaines, espaces de transition, par des études de cas locaux, nationaux et internationaux.

Cette thématique de l'atelier « Etudes de cas », fut introduite par une conférence de Matthias Armengaud, urbaniste de l'agence de reconfiguration territoriale AWP et illustrée par un diagnostic en marchant des projets locaux d'entrée de ville de la Commune de Bras-Panon. L'après-midi fut organisée

sous la forme de 3 « workshops » de 4/5 personnes, dont les échanges furent restitués par un référent de chaque petit groupe.

### » Atelier « Etudes de cas » : La résilience de la ville durable

L'animation de cette seconde session d'ateliers s'est déroulée, en première partie de journée, par un diagnostic en marchant sur le projet d'éco-quartier de Ravine-Blanche, illustration du renouvellement de la ville sur elle-même. L'après-midi fut dédiée à des workshops thématiques avec l'ensemble du groupe.

En effet, dans un souci d'animation différenciée tout au long de la démarche Livre Blanc – La ville dans son territoire, l'AGORAH a proposé de mettre en débat une conférence et des tables rondes. La conférence a tenu lieu de fil rouge de l'atelier et s'est déclinée ensuite autour de quatre thèmes : le renouvellement de la ville sur elle-même, les espaces urbains et l'impact des risques naturels, les contraintes d'aménagement liées aux infrastructures de réseaux (VRD) et les réponses pouvant être apportées par les principes de gestion urbaine.

### » Atelier « Outils et procédures » : L'articulation des échelles territoriales

Dans la continuité de ces réflexions, l'atelier « Outils & procédures » fut organisé, dont le thème à investir lors de cette journée a porté sur l'articulation des échelles territoriales et s'est décliné autour :

- De la présentation d'outils de suivi de l'évolution urbaine de la ville dans son territoire,
- De l'illustration des liaisons d'échelles à travers un projet structurant.

L'objectif visé fut ainsi d'identifier les dynamiques de la ville réunionnaise durable face à la question des échelles de projets.

L'animation de cet atelier « Outils et procédures » s'est déroulée autour de workshops thématiques avec l'ensemble du groupe.



### » Atelier « Finalisation des réflexions » :

Pour conclure la démarche du Livre Blanc, l'atelier « Finalisation des réflexions » fut organisé. L'objectif de cette journée a porté sur la préparation des livrables finaux et s'est déclinée autour :

- D'échanges sur les orientations à valoriser,
- De la préparation de la synthèse pour la restitution en « semaine caravane ».

La méthodologie qui a été proposée pour la finalisation des travaux fut la suivante. A partir d'un tableau récapitulatif des pistes de réflexions recueillies au cours des précédents séminaires, il a été demandé aux participants de procéder à une priorisation des sujets afin d'en dégager des thématiques clés ainsi que des préconisations opérationnelles. Trois grands thèmes ont ainsi été abordés : « L'urbanité créole », « Un territoire contraint et partagé », et « La ville réunionnaise durable à différentes échelles ».

## ***Les moyens mis à disposition :***

---

Outre la représentation des services Aménagement, Environnement et Habitat de la DEAL, ces ateliers se sont appuyés sur la participation de référents (CIREST et Commissariat pour l'Aménagement des Hauts) et d'acteurs publics, privés ou issus de la société civile.

■ **Le partage des connaissances** : Les collaborateurs et les données de l'AGORAH ont été mis à disposition des ateliers. Les observatoires, expertises et réseau des agences d'urbanisme (FNAU) inhérents à l'AGORAH ont pu être le matériau de base pour le groupe, chaque participant complétant et alimentant les réflexions par ses propres informations et savoirs.

■ **Le rôle des référents** : Les "référents sachant" et les "référents territoire" ont fait partie intégrante des groupes de travail. Il s'agissait de personnes ressources en termes de connaissances et de retours d'expériences. Le référent territoire a également été le garant de l'adhésion à la démarche, avec les acteurs de terrain.

■ **Les « contributeurs DEAL »** : Stéphanie JALABERT (Habitat), Christian PRETOT (Aménagement) et Frédérique ZELMIRE (Environnement) de la DEAL, ont été désignés pour enrichir les réflexions du groupe.

## **A. Les livrables :**

---

Enfin, pour veiller à la qualité d'animation des ateliers, il a été suggéré plusieurs types de livrables :

- Les documents de séance (dossiers préparés préalablement par l'AGORAH) ;
- Un compte-rendu de séance produit par l'AGORAH.

Les livrables finaux de l'atelier :

- Un rapport du contenu des réflexions du groupe ;
- Une fiche de synthèse ;
- Un support de présentation de type Powerpoint pour la restitution générale.

## B. Les Intervenants

---

Michel	ALDON	CONSEIL REGIONAL
Matthias	ARMENGAUD	AWP, agence de reconfiguration territoriale
Jean-Francois	BENARD	PARC NATIONAL
Florence	CARON	ZONE UP
Jean-Fred	DAMOUR	MAIRIE / BRAS-PANON
Philippe	DI BERNARDO	DEAL
Daniel	GONTHIER	MAIRIE DE BRAS-PANON
Clency	HENRIETTE	AGORAH
Arthur	HERBRETEAU	PARC NATIONAL
Marylène	HOARAU	PARC NATIONAL
Maxime	LECLERCQ	AGORAH
Karine	LOMBARD	DEAL
Patrice	MARCEL	MAIRIE / SAINT-PIERRE - ANRU St-Pierre
Annélyne	MARIAYE	AGORAH
Marion	OVIZE	AGORAH
Benoît	PRIBAT	AGORAH
Sabine	RIVIÈRE	AGORAH
Sylvain	VIARD	T.C.O.

## C. Les Participants

---

Joseph	ALIDOR	CHAMBRE DES METIERS
Prisca	AURE	MAIRIE / LE PORT
Hélène	BAILLY-MAITRE	SPLA GRAND SUD
Olivier	BEAUVOIR	AD2R
Emmanuel	BRAUN	PARC NATIONAL
David	BRUNEL	VEOLIA Eau
Isabelle	CLAUDEPIERRE	SICLE AB ENVIRONNEMENT
Chandra	COMBERT	PARC NATIONAL
Claudie	DALY	T.C.O.
Claire	FAURE	SETEC International/Ante
Raymond	FONTAINE	DAAF
Mickaël	FOUREL	SAFER-REUNION
Guillaume	HOAREAU	CONSEIL REGIONAL
Thierry	KAUFFMANT	SAFER-REUNION
Marielle	LACHAUD	SEMADER
Céline	LAVAU	OCEANIS OUTRE-MER
Sylvain	LIAUME	T.C.O.
Frantz	LIMIER	SAFER-REUNION
David	LIZION	CODRA
Jean-Louis	MAILLOT	CIVIS
Daniel	LUCAS	CBNM
Isabelle	MAILLOT	ASSOCIATION ECOLOGIE REUNION
<b>Jean</b>	<b>MASSIP</b>	<b>CIREST, référent territoire</b>





Romain	NATIVEL	AD2R
Cédric	OLERY	MAIRIE / LA POSSESSION
Aurore	PAYET	CONSEIL GENERAL
Antoine	RADL	SETEC International/Ante
Anthony	RASOLOHERY	CONSEIL REGIONAL
Charles	REYMOND	SETEC International/Ante
Olivier	RIGLOS	CHAMBRE D'AGRICULTURE
Patrice	RIVIERE	CONSEIL REGIONAL DE L'ORDRE DES ARCHITECTES
Frédéric	SANDRON	IRD
Erickson	TAIDE	AD2R
Jonathan	VENEROSY	CONSEIL REGIONAL
Maël	VERGES	CBO TERRITORIA
<b>Christophe</b>	<b>VIRET</b>	<b>CAH, référent sachant</b>
Mylène	WILT	DAAF
Françoise	WONG-PIN	AD2R
Eric	WUILLAI	CBO TERRITORIA

## D. Direction Environnement Aménagement Logement

Manuella	BELLOUARD	DEAL
Alain	BESNARD	DEAL
Sylvain	BLOND	DEAL
Maryline	CAILLEUX	DEAL
Stéphanie	JALABERT	DEAL
Annie	JOFFROY	DEAL
Christian	PRETOT	DEAL
Frédérique	ZELMIRE	DEAL
Jean-François	MION	CEREMA

## E. AGORAH, agence d'urbanisme à La Réunion

<b>Delphine</b>	<b>DE DEA</b>	<b>AGORAH, animatrice fil rouge</b>
Michele	ADOLPHE	AGORAH
David	BURGER	AGORAH
Matthieu	CATHELIN	AGORAH
Gwenaël	HODGI	AGORAH
Rémi	LECEA	AGORAH
Vincent	SAMINADIN	AGORAH
Gilles	THING-LEO	AGORAH





Les réflexions portées sur la ville dans son territoire, ont été articulées autour de trois concepts :

- La spécificité de l'urbanité réunionnaise qui préserve et souligne la signification symbolique des lieux, et qui propose des espaces urbains et ruraux en proximité immédiate, nécessitant dès lors des transitions ou des cohabitations de formes et d'usages ;
- Les contraintes du territoire, tant géographiques que démographiques, qui nécessitent une capacité d'anticipation de l'urbanisation et de résilience de l'île ;
- La recherche d'une cohérence territoriale promue par un projet urbain durable, quelle qu'en soit l'échelle de définition.

Dans l'exercice mené pour définir les spécificités et caractéristiques de la ville durable réunionnaise, les réflexions recueillies autour des différents ateliers ont également convergé vers la nécessité d'un changement dans la perception de la ville dans le territoire.

Cette ambition de construire l'île de demain au travers d'un principe de durabilité, marque la fin de l'opposition entre l'extension d'espaces urbains qui s'étendent aux dépens des autres. La vision habituelle de la ville, pensée jusqu'à peu comme une entité distincte de son contexte, sans respect pour son environnement, devient alors caduque. En effet, la ville n'a de sens qu'en prenant en compte le territoire dans lequel elle s'inscrit, et en envisageant leurs connexions, qui sont essentielles pour mener à bien les réflexions relatives à la cité réunionnaise de demain. La recherche d'équilibre menée entre la « ville durable » et le « territoire durable », sont finalement deux notions interdépendantes et continuellement associées.

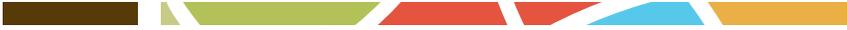
Aussi, une ville « acceptable » se doit d'être vivante, attentive à son territoire et à son environnement, mais également porteuse des intérêts de ses habitants et de ses usagers.

# LA VILLE DANS SON TERRITOIRE



Plage de l'Ermitage, Saint-Paul - © Bruno CARRER





# L'URBANITÉ RÉUNIONNAISE

Située au carrefour de plusieurs mondes et civilisations, l'urbanité réunionnaise a su s'inspirer de plusieurs identités architecturales, tant occidentales qu'orientales, pour ensuite définir ses propres compositions et formes de la ville. Ainsi, le dessin urbain est aussi riche à La Réunion que son métissage, alternant des formats historiques en damier, des villes-rues suivant les anciennes lignes de chemin de fer, des structurations dédiées aux stations balnéaires, des bourgs et îlets épars dans les Hauts, . . .

L'urbanité créole se définit finalement au travers d'une architecture marquée par ses influences culturelles, culturelles et d'usages, par des vues lointaines vers le Grand Paysage (mer, montagne, espaces naturels ou cultivés), ou des juxtapositions de différentes typologies d'espaces, qui se côtoient sur un territoire insulaire restreint et contraint.

# 1 PRÉSERVATION ET ÉVOLUTION DE LA SIGNIFICATION SYMBOLIQUE DES LIEUX

En tant qu'île tropicale, La Réunion a développé un mode de vie tourné vers l'extérieur, que ce soit pour des usages de pleine nature ou dans la représentation de la diversité botanique du Grand Paysage au cœur même de l'habitation créole. Cette coutume s'est jusqu'alors traduite par une implantation centrale de la « kour » ou du jardin au centre de la maison, les espaces publics urbains ayant eu initialement une fonction centrée sur la mobilité ou le déplacement, délaissant ainsi les usages de déambulation ou de repos du fait de l'impact de la chaleur.

Parallèlement, la ville réunionnaise s'est inscrite dans un territoire aux patrimoines riches de cultures et de métissages successifs. Cette identité des lieux demeurant le témoignage historique de la constitution de la ville dans son territoire, une préservation des « marqueurs » de l'évolution urbaine représente un facteur clé pour son développement. En omettant volontairement toute sauvegarde quasi-muséale de la ville patrimoniale, il est préférable de parler de préservation de la « signification symbolique et culturelle » des lieux, afin d'opérer une transition entre l'habitat avec jardin comme hier, et le bâti de demain. Il s'agit donc d'offrir une continuité entre l'espace privatif représenté par la « kour », et l'aménagement spécifique des espaces publics, tout en privilégiant la place de la nature en ville. Il s'agit alors de faire perdurer ce regard vers l'en-dehors, en maintenant la présence de la nature en ville, propre à la culture réunionnaise.

Aussi, prendre en compte la trame historique dans les différents aménagements du territoire reste indispensable, bien que complexe puisque ces aspects de la ville coloniale (rues étroites, grandes parcelles d'habitation avec jardin, etc.), sont souvent en opposition avec les principes d'aménagement contemporains qui encouragent à la densification du foncier du fait de la rareté de ce dernier. Il s'agira donc de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour maintenir la qualité architecturale et urbaine créole,

en respectant l'attachement à la « kour » et à des « poumons verts » au sein même des espaces privatifs et publics.

En termes de composition urbaine, la ville réunionnaise reste néanmoins un territoire structuré, avec une forte hiérarchisation des rues et l'omniprésence de trottoirs qui en assurent la tenue. La question est alors de savoir comment faire évoluer une ville déjà organisée, maillée, agencée. En ce sens, le groupe de réflexions préconise de préserver la marge d'évolutivité dans la conception des projets de ville, afin de maintenir une capacité de transformation de la ville de demain. Cette recherche de mutabilité des espaces (ou de fonciers urbains) doit apporter de la souplesse dans le développement de la cité, qui peut, pour cela s'inspirer des bonnes pratiques de l'aménagement. Pour exemple, le concept et le processus de résidentialisation empruntés aux quartiers de rénovation urbaine, témoignent du potentiel de transformation d'un foncier public vers le privatif. A plus grande échelle, il s'agit d'accorder à chaque espace, la possibilité de changer de fonctionnalités, en anticipant sa ou ses mutations futures, au fil des évolutions de la ville et plus largement, de la société réunionnaise. Ainsi, un travail en amont d'identification des périmètres ou des constructions, soit à la programmation incertaine, ou à l'inverse, profondément stratégiques dans la structuration du quartier, puis l'adaptation de cahiers de prescriptions spécifiques à cette capacité de mutation, pourraient être préconisés. Que ce soit à l'échelle du PLU communal, du quartier ou de l'opération d'aménagement, il s'agit alors de trouver un moyen de gérer la réserve foncière, indispensable à l'anticipation des mutations urbaines.

*En prenant l'exemple du projet de rénovation urbaine (PRU) du quartier de Ravine-Blanche visité avec le groupe n°3, certaines parcelles n'ont pas été aménagées immédiatement, laissant ainsi une possibilité de réadaptation des programmes. En parallèle,*



*l'un des opérateurs n'a pas poursuivi son implantation sur site : la localisation en cœur de parc a donc permis une ré-interrogation des décideurs et des habitants, permettant à la parcelle valorisée en habitat intermédiaire, d'accueillir finalement, un équipement scolaire public.*

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

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

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

A titre d'exemple, le plan de déplacements de l'Éco-cité du TCO a été abordé par le groupe de réflexions. L'objectif étant de privilégier les transports alternatifs à la voiture individuelle, notamment par la création d'un TCSP dont le tracé n'est pas encore arrêté, puisqu'une forte demande en faveur de la prise en compte des différents projets en cours a été exprimée (possible connexion avec la Nouvelle Route du Littoral, raccordement au futur RRTG (Réseau Régional de Transport Guidé), etc.).

Avec la création de 40 000 logements supplémentaires (soit 85 000 habitants), l'impact d'un tel projet sur les réseaux routiers existants est important et nécessite une réflexion allant au-delà de son simple

périmètre, afin de s'articuler avec les différentes échelles territoriales (Le réseau Car Jaune porté par le Conseil Général, le RRTG porté par le Conseil Régional, les différents axes routiers existants, etc.). En effet, le projet se situe à proximité d'une zone de flux majeurs qui connaît déjà des congestions importantes dues à la présence à proximité de l'unique port de marchandises de l'île, la route des Tamarins et la route du Littoral, supports du développement économique de La Réunion.

Dans la vision de la ville de demain et afin d'encourager les modes de déplacements doux, des efforts sont également à apporter pour une meilleure prise en compte de la sécurité et du confort des piétons (mobilier urbain contre les stationnements sauvages, rationalisation de l'encombrement du mobilier urbain, réévaluation de la vitesse autorisée en fonction des zones, combinaison de voies cyclables et de voiries à trafic modéré, prise en compte des personnes à mobilité réduite, ...).

Aujourd'hui, le groupe de travail reconnaît que cette mutabilité de la ville n'est pas systématiquement prise en compte, que les opérations d'aménagement qui incorporent une réserve foncière sont encore rares du fait de l'économie des projets et du manque de vision prospective, quant à l'évolution du territoire. En omettant ainsi la capacité de chaque foncier à évoluer dans le temps, les principes d'aménagement se heurtent dès lors aux limites des outils de planification urbaine, qui n'ont pas vocation à traiter directement le projet urbain. En effet, les PLU, SCOT ou SAR, apportent des orientations conceptuelles et stratégiques, mais n'intègrent pas de temporalités à leurs mises en œuvre opérationnelles. Aussi, même si un PLU comprend un Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), ce dernier propose souvent une traduction affaiblie de son fondement initial, le déconnectant alors du projet urbain.

Enfin, dans le but de garantir cette qualité d'aménagement, il semble primordial d'associer une compétence en sociologie urbaine dans les opérations d'aménagement, afin de garder en mémoire la trame urbaine existante et d'effectuer un travail de sauvegarde de l'histoire des lieux. Ceci permettrait d'enrichir les réflexions sur la ville réunionnaise de

demain, particulièrement sur la signification identitaire des espaces. En ce sens, le groupe de réflexions regrette l'absence d'une chaire de sociologie à La Réunion, ou même d'une formation en urbanisme. Ce manque de chercheurs dédiés à la sociologie urbaine, se traduit aujourd'hui par une carence en connaissances de données scientifiques relatives à l'évolution de la société réunionnaise. De ce fait, aujourd'hui, les études prospectives et les observatoires sont incomplets à l'échelle de l'île, puisque démunis d'analyses sociologiques, ou de repères historiques. Il en est de même dans la réalisation des documents d'urbanisme, puisque même à l'échelle des plans locaux d'urbanisme, l'approche patrimoniale et identitaire reste encore trop peu développée.

*Les participants à la réflexion constatent conjointement que la culture de projet urbain tend ainsi à se perdre au fil des années, privilégiant une expertise urbaine prioritairement réglementaire ou opérationnelle. L'articulation entre ces volets apparaît nécessaire, afin de valoriser des approches sensibles des espaces, comme l'étude de la prospective urbaine, la sociologie des espaces, l'analyse des fonctionnalités et des usages, la définition programmatique, tout autant de thématiques aux compétences rares à La Réunion, mais dont les sujets peuvent fortement impacter les orientations d'aménagement des projets urbains.*

*Enfin, il est également mis en exergue que plusieurs temporalités s'entrecroisent : le temps long de l'aménagement, le temps des travaux de réflexions et le temps du financement, qui ne sont pas les mêmes et qu'il faut savoir rendre cohérentes.*

Face à ces enjeux, plusieurs outils opérationnels à déployer ont été identifiés :

- Tout d'abord, lorsqu'il est question du maintien de la vue sur le paysage, l'Atlas des Paysages de La Réunion, se veut un outil de connaissance et d'aide à la décision, opérationnel et exploitable au quotidien. L'Atlas des Paysages se réfère au concept d' « Ile-Jardin » et de la projection de

la culture réunionnaise du « paradis » pratiquée à l'échelle de la parcelle, à celui du territoire où La Réunion deviendrait un jardin expérimental. Ce concept a été décliné en orientations autour de cinq thèmes (paysages de l'agriculture, de l'habitat, des activités, des déplacements et de la nature). Chacune de ces orientations propose des objectifs à atteindre et des principes d'actions à respecter.

- De même, la mise en place systématique de cahiers de prescriptions architecturales, urbaines et paysagères (au-delà des périmètres de ZAC), développant des axes de sociologie urbaine et d'identité des lieux (fonctionnalités et usages), peut être une réponse à la garantie de qualité des projets urbains. Pour se faire, il semble avant tout nécessaire de développer cette compétence professionnelle à La Réunion. En ce sens, la mise en place de cursus d'Urbanisme et de Sociologie au sein de l'Université ou de l'École d'Architecture de La Réunion, seraient nécessaires. Parallèlement, le constat de manque de recherches scientifiques, d'études chiffrées et actualisées sur l'évolution de La Réunion pourrait être pallié par des formations ou des laboratoires dédiés. Il est à noter que les données sont tout de même existantes, mais que leur interprétation demeure indispensable. Les observatoires, dans leur rôle de traitement et d'exploitation des données existantes, restent alors des outils primordiaux. L'AGORAH – agence d'urbanisme à La Réunion, est alors immédiatement identifiée par le groupe, comme étant l'acteur centralisateur des données du volet urbain, de l'habitat et de l'aménagement.
- Concernant la prise en compte des éléments du patrimoine naturel ou de paysages à conserver, il est proposé de préserver et de valoriser l'utilisation des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans les documents de planification opposables - et notamment dans les plans locaux d'urbanisme -, afin de « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, ... » (article L123-1-4 du code de l'Urbanisme).



- Il a également été souligné que le Plan Local d'Urbanisme, demeurerait aujourd'hui un « master plan » et non un document appuyé sur le « mode projet » ou sur les usages concrets d'une population. Il est alors convenu que le PLU reste sous-exploité, ne traduisant pas suffisamment toutes ses potentialités. Cependant, il est également précisé qu'un document d'urbanisme réglementaire doit rester un outil de planification, œuvrant à la concrétisation de la vision amont du politique. Le PLU ne peut se substituer à la projection des élus, tout comme l'urbanisme réglementaire ne peut remplacer l'urbanisme opérationnel ou le process d'aménagement.
- Afin d'articuler les orientations prospectives d'un PLU à la réalisation d'un aménagement urbain, la démarche de Plan-Guide semble alors être l'outil méthodologique qui permettrait de préciser le projet de territoire à une échelle ciblée, comme celle de la ville ou d'un quartier. Loin de remplacer des documents réglementaires, c'est avant tout un outil évolutif, définissant les grands axes du projet urbain (répartition des espaces publics, des logements, des locaux d'activités...), mais différant du plan masse par sa souplesse, car il accepte des modifications en fonction de la concertation ou de changements dans la programmation.

Ainsi, la définition et l'élaboration du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) - —pièce constitutive du PLU - se doivent d'être préparées en amont de la production du règlement du PLU, afin de garantir la qualité d'un projet de territoire, global et d'intérêt général, dont le zonage n'est bien qu'une déclinaison réglementaire.

#### Définition du Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité :

*Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré. Le PLU doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire (Art. L.121-1 du code de l'urbanisme).*



Cilaos / La Saline / Saint-Denis - ©agorah, Bruno CARRER

## 2 DES ESPACES EN COHABITATION

### A. Les Espaces Naturels

L'événement marquant dans la structuration de la ville réunionnaise, demeure la vue quasi-permanente sur le Grand Paysage (mer et/ou montagne), ce, quel que soit l'endroit où l'on se situe. Des espaces naturels pénètrent ainsi le territoire urbanisé, cohabitant avec un sol artificialisé, bâti, et aménagé. Des ravines, des trames vertes et bleues, ou des « coupures d'urbanisation » cohabitent ainsi avec la densité construite. Cette accessibilité immédiate à la nature et au Grand Paysage est spécifique à La Réunion, et demeure un atout incontesté pour la ville de demain. En effet, la présence de ces « zones de respiration », représente la donnée d'équilibre essentielle à la constitution de la ville durable, garante de la préservation du « capital nature » de l'île.

Cependant, force est de constater que ces espaces naturels situés à proximité ou dans les villes, sont très souvent délaissés, faute de vocation ou de statut définis. Ces lieux visibles mais peu lisibles, n'existent dès lors que par contraste avec la forme urbaine. On assiste ainsi progressivement à un détournement de ces terres primitives, contraintes à une appropriation par l'homme, devenue privative et non plus collective. Des constructions se font désormais en contact direct avec l'espace naturel, parfois même au sein des ravines, et l'on constate parfois, la dégénérescence de ces terrains, transformés en exutoire à déchets.

Plusieurs enjeux découlent de ces différents constats :

- Concernant le maintien de la vue sur le Grand Paysage dont bénéficie la ville réunionnaise, l'enjeu sera évidemment de préserver les perspectives vers la mer ou la montagne, dans un environnement urbain de plus en plus densifié. En parallèle, si certaines zones ne bénéficiaient pas de cette « ouverture » directe sur la nature, l'accès ou la visibilité sur des espaces verts urbains deviendrait une traduction qualitative

essentielle au « bien vivre » et au « bien habiter » en ville. Il est cependant nécessaire de définir l'appellation de « nature en ville » : est-ce la replantation d'espèces adaptées au milieu ou la création d'espaces verts ? De ce fait, parler « d'espaces naturels en ville » semble inapproprié, le groupe de réflexions préférant alors parler « d'écologie urbaine ». La proposition d'un « projet végétal de quartier » émerge alors, revêtant d'un intérêt multifonctionnel permettant à la fois de favoriser la sociabilité des lieux, de bénéficier d'un impact thermique positif, d'être le support d'activités économiques, d'être le support pour les cheminements doux, de garantir l'ombrage des espaces publics en secteur tropical, etc. . . En ce sens, il semble intéressant de s'appuyer sur la biodiversité réunionnaise pour poursuivre la végétalisation au sol, en façade et en toiture, et de prolonger ainsi, les qualités du jardin créole au-delà de l'enceinte de la parcelle privée.

- L'accessibilité à ces espaces du Grand Paysage est également un gage de leur préservation et de leur réappropriation. Le développement de fonctionnalités, permettant à chacun de faire vivre ces lieux d'usages, rendrait possible le contact direct et simple entre les espaces naturels et la ville. Ceci pourrait se traduire par la poursuite d'aménagements de réseaux de circulations (cheminements piétons et/ou vélos), qui, bien que parfois existants, mais aujourd'hui fragmentés, ne permettent pas systématiquement d'accéder à ce Grand Paysage. Au-delà de la question de fonctionnalité, la représentation de ces espaces naturels doit être lisible dans l'espace. Ainsi, afin d'être remarquées comme espaces de respirationrespirations, les coupures entre l'urbain et le paysage nécessitent d'être suffisamment franches et nettes, même si elles sont étroites.



— Concernant l'enjeu relatif aux documents de planification d'urbanisme, il est constaté que les réglementations sont déjà bien existantes, mais insuffisamment exploitées au regard du potentiel qu'elles proposent. Un travail est alors à mener afin que l'intention de protection et de valorisation des espaces naturels dépasse le stade du dessin, et s'inscrive dans un document de référence permettant le passage à l'opérationnel.

En termes d'outils opérationnels, on peut tout d'abord citer le Schéma Régional des Continuités Ecologiques, composé de fiches techniques et proposant une approche écologique et paysagère de la Trame Verte et Bleue.

Concernant la vocation et l'usage de ces espaces, la traduction opérationnelle pourrait prendre la forme d'un plan de gestion et d'un plan financier des espaces

en Trame Verte et Bleue. De plus, afin d'éviter que ces espaces naturels à l'intérieur de la ville ne deviennent des friches, il semble important de définir leur usage, leur vocation, ce qui permettra en même temps de clarifier leur gestion, notamment en termes d'identification des gestionnaires de ces espaces et en termes de coût de gestion qui s'y rattache. Enfin, la mise en place d'une formation spécifique, dédiée à la gestion différenciée des espaces représenterait une valeur ajoutée dans la connaissance des pratiques professionnelles inhérentes à ce domaine d'activités.

Pour conclure, il est à noter que la reconquête des espaces naturels en ville, notamment des ravines, ne constitue pas a priori une compétence des collectivités, même si, à l'image de la CIVIS, certaines pourraient adopter une compétence dédiée, comme par exemple, celle des « espaces naturels ».

## B. Les Espaces Agricoles

Les réflexions du groupe de travail sur la cohabitation entre les espaces agricoles et urbains ont mis en exergue que ce sujet suscite encore aujourd'hui des positions divergentes de la part des deux parties. Il y a depuis longtemps une opposition entre ces espaces, au point qu'aujourd'hui, l'espace agricole est ressenti comme un espace d'exception à préserver, face à un espace urbain en constante extension. Pourtant, il est clairement exprimé que leur cohabitation serait bénéfique puisque, à l'inverse des espaces naturels laissés en friches et n'ayant pas de gestionnaires identifiés, les espaces agricoles, de par leur vocation économique, sont des espaces entretenus et des « poumons verts » situés à proximité immédiate des espaces urbanisés.

Compte tenu de la rareté du foncier agricole en ville et de leur taille (inférieure à 1 hectare), il est également proposé pour attirer l'agriculture en ville, que l'exploitation de ces espaces soit limitée au maraîchage, permettant ainsi une cohabitation facilitée avec les espaces urbanisés. L'agriculture urbaine serait consacrée à une agriculture prédéfinie et encadrée, dont les contraintes permettraient à l'exploitant de bénéficier d'un accès direct à l'économie locale,

comme par exemple sur les marchés forains et les différents points de vente. Il est néanmoins important de noter que le développement d'une agriculture urbaine nécessiterait la mise en place d'un cahier des charges et d'une concertation auprès des habitants, afin de déterminer les conditions de cohabitation (nuisances olfactives, trafic d'engins agricoles...).

L'identification des espaces agricoles au sein de la ville et leurs fonctions ont conduit le groupe de réflexions à se questionner sur la possibilité de pérennisation de l'activité, mettant en exergue la nécessité d'un vocable adapté. En ville, il semble en ce sens préférable de parler de « espaces cultivés » plus que d'espaces agricoles au sens propre du terme. Aujourd'hui, la forme la plus répandue d'agriculture urbaine au niveau national est celle des jardins partagés. Rappelant les jardins ouvriers du XIX<sup>ème</sup> siècle, « *le jardin est pédagogique, créateur de lien social et animateur de quartier (...)* » - extrait de « Quand les villes se mettent au vert », Les lumières de la ville - Yoann Sportouch - 2014. Le groupe de réflexions confirme alors l'intérêt d'une telle démarche, tant dans l'implantation de ces jardins en ville, que dans l'activité ou l'insertion par l'économique que cela génère.

### 3 DES ESPACES DE TRANSITION

A La Réunion, les espaces agricoles, naturels et urbains sont de fait, en cohabitation permanente. Dans la pratique de l'aménagement, les opérationnels cherchent d'ailleurs à minimiser l'opposition entre ces espaces en introduisant des périmètres dits « de transition », permettant les jonctions d'usages, le marquage des délimitations fonctionnelles, le partage des emprises.

Ainsi, en premier lieu, le traitement de la lisière urbaine peut être identifié comme un outil de délimitation entre les espaces, un lieu de transition qui facilite leur compréhension et leur vocation. Plus qu'une limite entre deux périmètres, le terme de « lisière urbaine » met en avant les rôles, usages et traitements de ces derniers. Par définition, ce territoire d'interface est évolutif et participe ainsi à la capacité de mutabilité de la ville. Deux types de lisières sont alors à distinguer :

- La lisière marquée, franche, qui pose une limite au-delà de laquelle on ne peut pas aller (accessibilité à un territoire à risques, comme par exemple la proximité d'une ravine),
- La lisière marquant une frange temporaire, qui peut évoluer, tant physiquement que dans sa vocation (plus ou moins urbaine ou dans sa mixité fonctionnelle). En effet, située dans des espaces de transition entre espace urbain et périmètres naturels et agricoles, elle est susceptible d'être un jour englobée dans l'un de ces espaces.

Le traitement des lisières urbaines passe également par des aménagements réfléchis à proximité de celles-ci. L'enjeu étant de proposer des typologies bâties spécifiques (hauteur, densité, espaces verts, ...), favorisant les vues de la ville vers le Grand Paysage. En ce sens, la mise en place de cahiers de prescriptions pour le traitement qualitatif des lisières urbaines permettrait alors d'encourager la recherche d'une composition urbaine équilibrée, et respectueuse de son environnement.

La seconde problématique posée est celle du respect de la vocation de chaque espace. Le constat d'un développement de formes d'habitats précaires et indignes en secteurs interdits à l'urbanisation (localisation dangereuse au regard des aléas naturels, terres agricoles, ravines ou forêts, ...), renforce la nécessité d'information à la population et l'accentuation de contrôles quant au respect de la réglementation liée aux zonages.

La mise en place par le maître d'ouvrage, d'un cahier des charges permettant l'insertion d'espaces de transition à tout programme d'aménagement mené à proximité d'espaces en cohabitation, est une première réponse opérationnelle adaptée au traitement des lisières urbaines. Plus que le fait d'imposer des aménagements supplémentaires aux opérateurs, il s'agit d'une véritable nécessité d'appropriation de ces espaces par l'ensemble des acteurs, afin d'éviter l'étalement d'un espace sur un autre.

L'intégration de franges urbaines représente également une valeur ajoutée pour la ville, puisque ces zones de respiration sont intégrées à l'urbanisation, et privilégient une mixité fonctionnelle évolutive, non figée dans le temps. Cette insertion, bien que bénéfique au milieu urbain, doit toutefois rester cohérente. Pour cela il apparaît important de réaliser un travail d'observation et d'identification des lisières urbaines, à l'échelle de l'ensemble du territoire. Une étude approfondie de cette thématique est donc proposée par le groupe. L'AGORAH, développant déjà une application SIG permettant d'identifier les secteurs à enjeux (base de données des POS et des PLU), ce recensement qualitatif pourrait alors être envisagé par l'agence d'urbanisme, dans le cadre d'un prochain programme de travail partenarial.





Lieu dit Parc à Moutons, Saint-Joseph - © agorah





Bois Court, Plaine des Cafres, Le Tampon - © Bruno CARRER





## UN TERRITOIRE CONTRAIT PARTAGÉ

Le territoire réunionnais possède des caractéristiques géographiques et climatiques impactantes pour l'aménagement du territoire du fait d'un relief accidenté et d'un grand nombre d'aléas majeurs en termes de risques naturels (les cyclones et vents forts, les mouvements de terrain, les inondations, les éruptions volcaniques, les feux de forêt, les séismes et tsunamis).

Le développement démographique accentue la nécessité de services urbains alors que le foncier urbanisable se raréfie. Le territoire réunionnais est donc contraint géographiquement du fait d'une volonté de préservation des terres naturelles et agricoles, empêchant un étalement urbain non raisonné et impliquant une urbanisation progressive des bourgs excentrés dans les hauts.

Ainsi, l'identité urbaine réunionnaise se retrouve au travers de la composition urbaine et de la mise en œuvre d'une armature urbaine hiérarchisée (prescriptions du SAR), inhérente à la définition du projet urbain (fonctionnalités économiques et sociales). Les contraintes environnementales connues à La Réunion impliquent enfin pour la ville durable à créer, le développement de principes de résilience face aux risques naturels et à la nécessité de renouvellement de la ville sur elle-même.

# 1 L'IDENTITÉ URBAINE RÉUNIONNAISE AU TRAVERS DE LA COMPOSITION URBAINE

Outre l'évolution formelle de la ville liée à l'histoire de son urbanisation sur la partie littorale de l'île, force est de constater la disparité de typologie urbaine selon l'implantation géographique. De ce fait, les villes du front de mer, héritage patrimonial du peuplement de La Réunion, se démarquent des secteurs péri-urbanisés des pentes ou encore, des bourgs et îlets épars dans les Hauts.

Ces compositions urbaines traduisent des spécificités répertoriées dans le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) sous le vocable de pôles primaires, pôles secondaires, villes-relais et bourgs de proximité. La définition de ces typologies urbaines est précisée comme suit, dans les prescriptions du SAR (« PRIORITE 2 – La mise en œuvre d'une armature urbaine hiérarchisée ») :

- Les **pôles principaux** sont des pôles urbains qui ont vocation à accueillir une ville dense, produit d'un renouvellement urbain et d'extensions optimisées ;
- Les **pôles secondaires** sont des pôles urbains qui offrent des services complémentaires aux pôles principaux, et ont également vocation à être renforcés ;
- Les **villes relais** contribuent à l'organisation et à la structuration d'un territoire rural et périurbain aujourd'hui trop sujet à dispersion ;
- Les **bourgs de proximité** ont vocation à offrir les services essentiels aux populations concernées, tout en conservant un développement modéré. Ils ont aussi une vocation d'accueil touristique.

Toutefois, même s'il y a une volonté d'adopter une forme urbaine différente dans les Hauts en préservant une qualité de vie « rurale », les bourgs font face à des demandes identiques à celles exprimées dans les villes denses, en matière de services (publics, à la personne, commerciaux), de mobilité (accessibilités, déplacements doux ou motorisés),

d'inter-connectivités (accès aux NTIC, mises en réseaux, ...). Parallèlement, les problématiques urbaines restent les mêmes dans les Hauts ou sur le littoral, que ce soit en termes de lisières urbaines, de mutabilité foncière, ou de cohabitation agricole. Aussi, il apparaît nécessaire de se pencher sur la définition du paysage urbain dans les différents espaces du territoire (hauts, pentes, littoral). Quelle est la forme de l'urbanité dans des espaces si différents ? Qu'est-ce qui fait ville ? Peut-on parler de phénomène de « péri-urbanité » ou de villes « interstitielles » pour les pentes et de « rurbanité » pour les secteurs des Hauts ?

Les échanges du groupe n°3 sur ce sujet ont clairement indiqué que l'ensemble de ces espaces ne devaient pas être en opposition ou en concurrence entre eux, mais bien en complémentarité. Pour se faire, il a été souligné l'importance de valoriser ces différentes formes urbaines, en caractérisant l'identité de lieu par des prescriptions qualitatives adaptées.

Pour se faire, il s'agira alors de planifier, d'organiser et de structurer les différentes échelles territoriales, par la mise en prospective des pôles identifiés par le Schéma d'Aménagement Régional. Cette réponse opérationnelle passera donc nécessairement par la mise en place de schémas directeurs et de plans-guides urbains.

Par ailleurs, afin d'anticiper et de porter stratégiquement un projet de territoire partenarial entre le public et le privé (collectivités/aménageurs), il est nécessaire de définir et d'organiser préalablement une politique foncière. En ce sens, il est nécessaire de disposer d'un outil de dialogue, appui indispensable à l'orientation du marché immobilier local : l'Etablissement Public Foncier (EPFR), déjà fortement mobilisé par les communes et les EPCI, demeure ainsi l'interlocuteur privilégié pour accompagner cette démarche.



## 2 LA CULTURE DU PROJET URBAIN INTÉGRÉ À LA RÉUNION

### A. Les fonctionnalités du projet urbain

Le relief accidenté de La Réunion restreint le potentiel de constructibilité du territoire. Il est nécessaire d'adopter un développement cohérent où la densification est un outil à privilégier, tout en respectant les spécificités des différentes typologies urbaines de l'île. Il s'agit ainsi d'établir des projets ambitieux, tenant compte des différentes dimensions de la ville (sociale, économique, urbaine, environnementale, ...) et permettant l'articulation entre les échelles territoriales. Aujourd'hui les projets urbains se sont développés et portent des objectifs qui font l'unanimité : construction et diversification des logements, développement des transports collectifs, création d'un cadre de vie agréable, etc.

En tant que projets de territoire, les projets urbains intègrent les différents aspects fonctionnels de la ville (gestion des déchets, transports, stationnements, ...) qui doivent aujourd'hui évoluer afin de s'adapter aux objectifs poursuivis en faveur de la ville durable réunionnaise. Le groupe de travail a ainsi abordé plusieurs de ces aspects :

- La problématique de la gestion des déchets, enjeu majeur dans la construction de la ville durable, a été illustrée par l'exemple de la Pointe du Diable à Saint-Pierre. Anciennement lieu de stockage et de traitement des déchets, ce lieu est aujourd'hui une aire de promenades très fréquentée.
- L'objectif est ainsi de libérer ce foncier vers d'autres usages, tout en privilégiant des méthodes alternatives pour la gestion des déchets.
- De même, les services apportés par les réseaux (eau, électricité, internet, ...) représentent des services indissociables de la ville, dont le bon fonctionnement doit être maintenu en continu. Les difficultés rencontrées pour la remise en fonction des réseaux après le passage du cyclone Bejisa pose la question de la résilience de la ville durable.
- Construire un projet urbain pour la ville de demain nécessite également de privilégier un changement dans la mobilité des usagers et leurs modes de déplacements en favorisant des principes alternatifs (circulations douces et cheminements piétons) et les transports collectifs. De plus, le groupe de travail a souligné l'importance de mener des réflexions sur les formes de stationnement à privilégier (sous-terrain, hyper-structure, parking végétal, etc.) afin de garantir la mutabilité et l'adaptabilité des espaces. La valorisation de ces principes dès l'élaboration d'un projet urbain en phase opérationnelle est essentielle, mais nécessite tout autant une anticipation stratégique en amont. De fait, des dispositifs inscrits à l'échelle régionale existent, puisque la Région Réunion pilote depuis 2010 les études de TCSP Trans Eco Express et l'élaboration du Schéma Régional des Infrastructures de Transports (SRIT) comprenant par exemple, son Plan Régional Vélo (Voie Vélo Régionale, pistes cyclables sécurisées sur les grandes infrastructures en cours de réalisation – Nouvelle Route du Littoral, ...).
- De même, concernant les politiques de stationnement, elles doivent être mises en cohérence avec la politique de déplacement globale (PDU, SCOT, SRIT ...), afin d'encourager les articulations entre les échelles communale, intercommunale et régionale.

## B. Le projet urbain, vecteur de lien social

Pour envisager la ville durable de demain, il est nécessaire de garantir l'appropriation et l'adoption de la démarche urbaine par les habitants et les usagers. Le groupe de travail a souligné l'importance du processus de concertation avec l'ensemble des parties prenantes, professionnels comme citoyens, afin de favoriser la participation de ces derniers à la construction de leur futur cadre de vie et à la constitution de la cité. De même, le besoin de créer des espaces publics de qualité dans les projets urbains, justifie l'implication des habitants dès la conception, en tant qu'utilisateurs quotidiens de ces espaces.

Par ailleurs, recenser les attentes des habitants et/ou des utilisateurs accroît la pertinence des aménagements qui répondent de fait, aux besoins des usagers. Sous forme d'associations ou de collectifs à l'occasion de réunions publiques ou de rencontres - médiations, le processus de concertation avec les habitants favorise la cohésion sociale, qui représente dès lors, un facteur essentiel pour la réussite et la pérennité d'un projet.

Plusieurs démarches opérationnelles répondent aux attentes de lien social inhérentes au projet urbain :

- **La gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP)** empruntée aux programmes de rénovation urbaine, a expérimenté depuis une dizaine d'années, la médiation urbaine des quartiers, en développant des principes de démocratie participative sur les projets (jurys citoyens, diagnostics en marchant, équipements intergénérationnels, ...).

- **La généralisation des actions de marketing territorial** a également permis de mieux communiquer sur l'attractivité de certaines collectivités, en valorisant auprès de l'extérieur, les qualités intrinsèques au territoire. Cette mise en exergue de potentialités, tout en révélant les qualités architecturales, urbaines, paysagères, et environnementales d'un secteur géographique, a permis de qualifier ce même périmètre aux yeux de ses habitants. L'appropriation locale devient ainsi un facteur de cohésion sociale.



(à gauche) ZAC Trinité, Saint-Denis - © agorah  
Ecole maternelle Marie-Curie, Saint-Pierre- © Bruno CARRER



## C. L'activité économique intégrée aux projets urbains

Principe fondateur de la cité, l'activité économique est intrinsèquement liée au développement urbain et aux implantations stratégiques des villes. Leurs localisations historiques, traditionnellement définies en fonction des usages commerciaux (accessibilité des marchandises) et des capacités d'accueil des populations, demeurent le point de départ de l'urbanisation et des flux de circulation des biens et des personnes. Ces secteurs de développement économique et commercial sont encore identifiables dans la cité, investissant des espaces comme les zones portuaires, les centres villes commerçants, ou empruntant des tracés routiers anciens, qui suivent des voies comme celles du chemin de fer, des routes cannières, etc. ... En parallèle, de nombreuses villes réunionnaises présentent encore aujourd'hui une forme urbaine assimilable aux « villages-rues », témoignage d'une histoire urbaine toujours inscrite dans la densité bâtie.

En termes d'inscription de la ville dans son territoire, l'activité économique se traduit aujourd'hui selon plusieurs formats :

- Les centres villes commerçants ;
- Les centres commerciaux périphériques ;
- Les zones d'activités économiques urbaines ;
- Les secteurs de développement économique à fort potentiel (inscrits dans les préconisations du SAR).

Ces quatre périmètres constitutifs du territoire ont un impact déterminant dans l'aménagement insulaire.

En premier lieu, les extensions urbaines de périphérie, particulièrement des centres commerciaux nécessitant de nappes de parkings, entraînent un accroissement de l'artificialisation des sols. Ce phénomène lié à l'implantation de la grande distribution, identifié en Métropole depuis plus d'une trentaine d'années, a déplacé l'acte de consommation vers le périurbain :

- créant ainsi de nouveaux pôles d'attractivités périphériques et des zones marchandes d'entrées de ville (urbanisation monofonctionnelle),
- générant l'engorgement d'axes ponctuels routiers, et un nécessaire traitement logistique de l'aménagement de ces zones (spécificités d'accès, voiries nouvelles adaptées, ...) ;
- occasionnant un étalement urbain en direction des campagnes, consommateur d'espaces, particulièrement concernant le stationnement.

Les solutions concrètes proposées sur ce volet portent essentiellement sur l'étude de l'impact stratégique des zones commerciales périphériques dans l'aménagement à l'échelle du territoire de La Réunion et sur l'accompagnement en termes de qualité architecturale, urbaine et paysagère de ces zones d'entrées de villes. Il s'agirait :

■ **de renforcer la connaissance des acteurs publics** sur les implantations de la grande distribution à l'échelle régionale, en étudiant la mesure de leur occupation des sols (MOS), la qualité de l'aménagement en termes de formes et d'usages, les solutions pratiques de mixité fonctionnelle pour les espaces occupés ponctuellement (parkings). Ce travail pourrait être réalisé conjointement par l'agence d'urbanisme et le CAUE, appuyés par SEAS-OI pour l'imagerie satellitaire ;

■ **de réfléchir à un équilibre des territoires à l'échelle de l'île**, en matière d'offres commerciales (centres villes / zones périphériques), en identifiant qualitativement les différentes typologies (grande distribution, moyennes surfaces urbaines, commerces des centres villes ou de proximité, ...), et en poursuivant collectivement la démarche impulsée par la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Réunion (CCIR) lors de ses colloques annuels sur l'attractivité et la dynamisation des centres villes réunionnais (« Stratégies de développement de l'attractivité des centres villes de La Réunion : les engagements possibles »).

En parallèle, l'urbanisme économique et commercial issu des centralités (en opposition avec celui de zones situées en périphéries), s'appuie de fait sur le principe de renouvellement urbain. Les activités se retrouvent ainsi au cœur du développement en continu de la cité, dans une mixité fonctionnelle organisée (habitat, espaces communs, ...) et dans des usages souvent partagés (voiries, stationnements, ...).

C'est ainsi que l'activité économique fait partie intégrante de la ville et constitue son principal moteur. L'organisation de la ville est ainsi structurée par l'accueil des entreprises et des commerces, mais aussi par les flux inhérents à ces derniers (flux économiques, flux de marchandises, flux d'emplois...).

Vecteur d'attractivité, le développement économique implique nécessairement une réflexion sur les transports et les déplacements afin d'assurer la desserte du territoire et facilitant son ouverture vers l'extérieur. Pour cela, la constitution d'une offre économique et commerciale est indissociable à la création d'espaces publics, permettant la sociabilité des lieux, et à la population de consommer et de déambuler dans un environnement qualitatif. Il est donc nécessaire de prendre en compte dès l'amont du projet urbain, l'impact du volet économique, ce afin de garantir le développement équilibré des fonctions de la ville (fonction d'usages, fonction de déplacements, fonction commerciale...) et l'accompagnement qualitatif

de l'aménagement (cahiers de prescriptions adaptées aux spécificités de l'urbanisme économique et commercial).

Enfin, la mise en place d'une veille économique territoriale reste primordiale afin d'avoir une vue d'ensemble, actualisée, de la situation économique du territoire dans lequel les projets s'inscrivent. En ce sens, l'Observatoire du Foncier Economique piloté par l'AGORAH s'établit comme un outil d'aide à la décision et de prospective en matière de gestion du foncier à vocation économique. Il s'agit alors d'anticiper les besoins en termes de locaux et de foncier à réserver aux activités économiques, encourageant l'établissement d'entreprises et de commerces. Leur présence au sein du projet étant génératrice d'emplois et de mixité fonctionnelle, facteurs essentiels de pérennité du projet urbain.

En aval de cet outil de prospective, des organismes publics ou privés proposent la mise en place d'outils opérationnels d'accompagnement de la politique économique du territoire : il est donc important de noter la présence de NEXA - Agence Régionale de Développement, d'Investissement et d'Innovation, société d'économie mixte facilitant l'investissement et renforçant la compétitivité locale (marketing territorial) et en permettant une meilleure ouverture économique du territoire sur le monde (promotion économique).



Marché forain - © agorah



### 3 RÉSILIENCE DE LA VILLE DURABLE RÉUNIONNAISE

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

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

Le premier exemple abordé lors des ateliers est celui du quartier de la Cocoterie à Saint-Paul, du fait de son mode de constructibilité résiliente. Situé dans une zone d'inondation (à risque moyen et faible), le foncier à risques a été valorisé via la construction de logements sur pilotis. L'espace situé en-dessous des logements a été aménagé en places de stationnement. Le second exemple a été présenté par Matthias Armengaud, urbaniste de l'agence de reconfiguration territoriale AWP, invité à l'occasion de l'atelier n°2 du groupe de réflexions. « Les folies Carrières-sous-Poissy » en région parisienne, expliquent comment « habiter le vide » et comment s'inscrire dans un environnement contraint par des risques environnementaux (inondations). Les constructions sur pilotis et les passerelles-promenades pour jouer avec la géographie du terrain, répondent

ainsi à des contraintes initiales, devenues des atouts pour la créativité architecturale.

Outre les risques naturels, la ville réunionnaise durable doit également tenir compte des contraintes urbaines et les positiver. En ce sens, il s'agit de favoriser la mutabilité des espaces, afin que ces derniers s'adaptent à l'évolution des politiques d'urbanisme, des usages et de la société réunionnaise. Ainsi, face à la congestion de leur hyper-centre, les villes tendent à limiter l'accès aux transports individuels, laissant la possibilité de réutiliser certains espaces (places de stationnement, voies, etc.) pour l'aménagement de zones piétonnes et d'espaces publics, favorisant un cadre de vie plus agréable et permettant par ailleurs un regain d'attractivité des centres villes.

En termes de réponses opérationnelles, l'analyse géo-systémique <sup>[‡]</sup>, telle qu'elle a été présentée lors des ateliers sur la commune de Petite-Île notamment, peut s'avérer être un outil d'aide à la décision pour les projets d'aménagement en mettant en évidence les usages possibles, les contraintes et les potentialités, de chaque unité géographique composant le territoire d'une commune ou d'un projet d'envergure.

Par ailleurs, l'Observatoire des risques naturels, animé par l'AGORAH, a pour mission principale l'amélioration de la prise en compte des risques naturels au sein des politiques publiques d'aménagement. Par son biais, il s'agit de contribuer au développement d'une véritable « culture commune du risque », de structurer l'observation des risques naturels à travers le temps et l'espace et de renforcer la concertation des acteurs et la mobilisation des moyens.

[ ‡ ] L'analyse géo-systémique est une démarche d'analyse naturaliste des contraintes et potentialités physiques d'un territoire dans le but de le connaître et d'optimiser son utilisation afin d'aboutir à un développement durable intégrant l'ensemble de ses caractéristiques géographiques et physiques.



Quartier Ravine Blanche, Saint-Pierre - © agorah





# LA VILLE RÉUNIONNAISE DURABLE À DIFFÉRENTES ÉCHELLES

La ville réunionnaise durable doit s'appréhender dans un raisonnement multi scalaire. En effet, « *la ville est un système à l'intérieur d'un système* » (Brian BERRY)<sup>[‡]</sup> : c'est à la fois à l'échelle du quartier, du pôle de vie, de l'agglomération, de la région... , qu'elle se vit, s'expose et se ressent.

Pour que puisse s'exprimer durablement les modèles de la ville réunionnaise de demain, il est nécessaire de parvenir à mettre en œuvre, en cohérence et en complémentarité, l'ensemble des outils disponibles, ceci au regard du cadre stratégique dans lequel évolue l'aménagement à La Réunion. Il est fondamental d'édifier un socle commun, à la fois approprié et adapté au contexte local, et appropriable par tous pour que les stratégies d'aménagement soient réellement efficaces et durables.

---

[‡] « Villes, agents et acteurs en géographie », Denise PUMAIN, Revue européenne des sciences sociales : <http://ress.revues.org/649>

# 1 L'ARTICULATION ENTRE LES OUTILS RÉGLEMENTAIRES, DE PROSPECTIVE, ET OPÉRATIONNELS INNOVANTS

Afin de favoriser le développement durable de l'île, plusieurs outils existent et régissent l'aménagement, la valorisation et la protection du territoire réunionnais, ce, à différentes échelles territoriales. Les outils de prospective et opérationnels, cités dans la synthèse ci-dessous sont des exemples qui ont été étudiés lors des ateliers de réflexions.

## A. Les outils réglementaires

La politique de l'aménagement à La Réunion est structurée par divers documents de planification, œuvrant à l'application de la réglementation en matière d'urbanisme.

### » Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) :

A l'instar des autres territoires ultramarins, le développement territorial de La Réunion est orienté en premier lieu par un document de projet et de vision politique : le Schéma d'Aménagement Régional (SAR). Approuvé le 22 novembre 2011, ce document de planification permet ainsi de dessiner l'avenir de l'île pour les 20 années à venir. La création du SAR de La Réunion étant intervenue dans une temporalité proche des lois du Grenelle I et II, ses fondements ont donc été adaptés en fonction d'engagements nationaux pour l'environnement, tout en préservant les spécificités du territoire domien.

Cet outil traduit la vision prospective et stratégique de l'île par des orientations fixées à long terme, en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Son périmètre d'application s'étend aussi bien sur les parties terrestres que littorales (Schéma de Mise en Valeur de la Mer). Par ses préconisations et ses prescriptions, il a pour objectif de faciliter l'organisation de l'espace à une échelle géographique très large, échelle difficilement portée par les collectivités territoriales, du fait de leur multiplicité sur le territoire concerné.

### » Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) :

Dans la logique de la hiérarchie des normes d'urbanisme et dans la catégorie des outils réglementaires, l'île est couverte par 4 schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui doivent être compatibles avec le document de rang supérieur, le SAR. Seuls 2 SCOT ont été à ce jour approuvés, les SCOT restants étant en révision.

*« Cet outil, qui se situe entre le SAR et le PLU, intervient comme le pivot stratégique dans la cohérence d'aménagement du bassin de vie. Le SCOT est renforcé : document pivot stratégique, de cohérence et de référence ; intégrateur des diverses politiques publiques d'urbanisme, de transports (PDU), d'habitat (PLH). Il doit être compatible avec le SAR, la charte du parc, le SDAGE, le SRCAE... et doit prendre en compte le SRCE et les PCET (en cours d'élaboration). »* [†]

Dès son approbation, il devient le seul document d'encadrement du PLU en intégrant l'ensemble de ces textes et documents. Le SCOT définit dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), des objectifs visant une stratégie globale de développement tenant compte de toutes les composantes du territoire (économie, habitat, transports, ressources naturelles, paysages...), applicable à un espace cohérent : les bassins de vie. Le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO) constitue le volet prescriptif des SCOT, qui s'impose aux PLU ; ces

[ † ] Extrait du site internet DEAL Réunion - <http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/qu-est-ce-qu-un-scot-a241.html>



derniers devant être compatibles avec les orientations d'aménagement présentées dans le DOO. Cette boîte à outils sert de feuille de route pour les collectivités. Il décline opérationnellement le PADD en prescriptions d'urbanisme et d'aménagement, en vue notamment de : l'organisation de l'espace, la restructuration des espaces urbanisés, la recherche d'équilibre entre les espaces urbains et les espaces naturels, forestiers, agricoles, etc.

### » Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) :

A l'échelle communale, l'île est couverte par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou les Plans d'Occupation des Sols (POS). « Le PLU établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré » (DEAL). Une grande majorité des communes ont mis en révision leur document d'urbanisme afin d'assurer leur compatibilité avec les lois Grenelle.

Tout comme le SCOT, auquel il doit être compatible, le PLU œuvre pour un développement plus économe, plus solidaire, plus équilibré du territoire considéré. Le PLU a pour objet de délimiter les principes localisés par le SCOT.

Bien plus qu'un document règlementaire, le PLU se veut être un outil dynamique pour la mise en œuvre du projet urbain à l'échelle communale. Il consiste à travers la pratique de son exercice de prospective et de programmation à élaborer une déclinaison spatiale des objectifs d'aménagement et d'urbanisme, à une échelle de plus en plus précise et dans des expressions plus prescriptives. En parallèle, la directive européenne n°2007/2/CE du 14 mars 2007 dite « directive INSPIRE », a encouragé l'accessibilité dématérialisée aux documents d'urbanisme. La base permanente des POS et des PLU portée par l'AGORAH, répond à ces enjeux de partage de l'information, tant pour les professionnels que pour le grand public.

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

### » Le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports (SRIT) :

En matière d'infrastructures et de transports, l'île a vu la création en 2011 d'un outil de planification à l'échelle régionale, fruit d'une concertation entre les acteurs de l'aménagement et du transport. Document d'orientation et de planification des politiques territorialisées, le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports – dit SRIT – concerne à la fois le transport public de personnes, le transport de marchandises ainsi que les infrastructures terrestres, maritimes et aériennes. Impulsé et porté par le Conseil Régional, il constitue en ce sens un cadre de référence d'échelle régionale et a pour objectif d'aboutir à une mobilité durable sur un territoire ayant l'ambition d'atteindre l'autonomie énergétique à l'horizon 2030. En termes d'enjeux, le SRIT vise à coordonner les volets marchandises et voyageurs, optimiser l'utilisation des réseaux et équipements, favoriser la complémentarité entre les modes de transports, mais également la coopération entre les opérateurs, prévoir la réalisation d'infrastructures nouvelles, déterminer dans une approche multimodale les différents objectifs de services de transports aux usagers pour assurer la cohérence à long terme entre et à l'intérieur des réseaux et distinguer les évolutions prévisibles de la demande et des besoins.

Les outils que représentent le SAR, le SCOT, le PLU et le SRIT ont ainsi développé des particularités afin de s'adapter à la géomorphologie particulière qu'offre l'île de La Réunion. Ainsi, dans les nouveaux PLU, on retrouve des zonages spécifiques aux coupures d'urbanisation et aux continuités écologiques.

Le Schéma d'Aménagement Régional, bien qu'ayant un équivalent dans les régions de France métropolitaine (le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire - SRADDT), a su s'adapter aux spécificités du territoire réunionnais. On note notamment l'existence du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) constituant un véritable atout pour La Réunion puisqu'il permet de prévoir des extensions limitées de l'urbanisation, notamment quand elles sont en continuité de l'urbanisation existante.

[ # ] Extrait du guide méthodologique de mise en œuvre du SCOT de la Région Troyenne : [http://www.syndicatdepart.fr/PDF/SITE\\_WEB/VIE\\_ET\\_ACTION\\_DU\\_SYNDICAT/LA\\_MISE\\_EN\\_OEUVRE\\_DU\\_SCOT/Guide\\_methodologique.pdf](http://www.syndicatdepart.fr/PDF/SITE_WEB/VIE_ET_ACTION_DU_SYNDICAT/LA_MISE_EN_OEUVRE_DU_SCOT/Guide_methodologique.pdf)

## B. Les outils opérationnels innovants

Outre ces outils réglementaires, ceux dédiés aux projets, permettent de traduire et de concrétiser les orientations édictées par les documents de planification :

■ **L'étude « Image Urbaine Globale » (IUG)**, produite sur la commune de Bras-Panon et présentée lors de l'atelier n°2, a permis de développer un outil de réflexion et de programmation urbaine. Cette étude, réalisée entre 2001 et 2002, a abouti à la Charte « Bras-Panon, ville-jardin » qui s'est traduite à tous les niveaux de l'aménagement, du développement et de l'équipement du territoire communal. Cette charte a ainsi constitué le socle de base pour l'élaboration du PLU en 2007 et reste toujours l'argument majeur de sa mise en révision depuis 2012 dans le cadre des lois du Grenelle de l'environnement. L'IUG a également été actualisée depuis la première étude en 2001 et reste l'ossature du projet urbain de Bras-Panon.

■ **Le plan guide urbain**, vu en atelier à l'échelle de la microrégion (son périmètre pouvant également s'appliquer à l'échelle communale), est un outil d'aménagement innovant et prometteur dans la définition d'un cadre d'accompagnement de la qualité du projet urbain.

Le plan guide part de l'existant présent sur le territoire tout en permettant une évolutivité (destination, échelle, temporalité,...) des espaces et des concepts. La démarche du plan guide est donc une « démarche d'usages » par la concertation et la participation des habitants et des usagers. L'évolutivité d'une telle démarche, marquée par sa souplesse et son adaptabilité, contraste avec le master plan qui reste un schéma figé par le dessin. Deux exemples concrets (national et local) ont été étudiés au sein du groupe de travail :

- Le plan guide de la Défense (Paris),
- Le plan guide de l'Eco-cité du Territoire de la Côte Ouest.

De plus, les réflexions du groupe de travail ont mis en exergue la nécessité de réaffirmer et d'adapter le projet de territoire dans les PLU, en définissant clairement les orientations et les perspectives d'évolution. Pour se faire, l'accompagnement du document de planification par le plan-guide, apparaît comme l'une des réponses possibles, puisque la démarche n'a pas vocation à se substituer aux documents réglementaires, mais bien à leur apporter une vision évolutive des fonctionnalités et une chronologie des actions à mettre en œuvre.

■ **Le concept de « Portes du Parc National »**, à l'échelle de l'île, trouve son origine dans l'élaboration de la Charte du Parc National. Il découle du constat que le territoire réunionnais offre de multiples chemins d'accès des « Bas » vers les sites majeurs du Parc National, sans que ces cheminements ne soient valorisés.

Ainsi, 13 « Portes du Parc » vont être créées, chacune d'elles se composant de trois éléments constitutifs :

- Un bourg,
- Un itinéraire,
- Un site majeur.

L'aménagement de ces éléments est d'ailleurs l'un des enjeux de ce concept. Le projet se situant en grande partie dans l'aire d'adhésion du parc, sa mise en œuvre opérationnelle relève de la compétence des collectivités, et non du Parc National, bien que porté par ce dernier. Ainsi, pour garantir son fonctionnement et sa pérennisation, il est nécessaire que les communes et intercommunalités s'approprient le concept de Portes, comme un outil de développement de leur territoire.

Les bourgs pressentis pour accueillir une Porte de Parc, ont été définis avec l'aide du Schéma d'Aménagement Régional, dans lequel sont déjà spécifiés les bourgs existants. Le projet de



« Portes du Parc » offre ainsi une articulation particulière et privilégiée entre l'espace urbanisé du littoral et l'espace moins urbanisé, voire rural des « Hauts » de l'île, que les réunionnais résidant dans les « Bas » visitent fréquemment.

■ **La gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP)**, à l'échelle du quartier, représente l'outil le plus abouti dans l'élaboration d'un projet urbain, tant sur le volet technique que sur le volet social. Le groupe de travail s'est penché sur l'éco-quartier de Ravine-Blanche afin d'illustrer la mise en place d'une telle démarche.

La GUSP intègre ainsi deux grands volets :

- Un volet technique : l'outil prévoit la gestion ultérieure des différents espaces. En ce sens,

la gestion des espaces générés par le projet est déterminée en amont du projet d'investissement. La GUSP offre également la possibilité de réaliser des actes de rétrocession foncière, l'objectif étant d'anticiper et d'établir un protocole déjà en amont de la gestion des espaces.

- Un volet social : Un projet urbain nécessite une médiation particulière avec les habitants. La participation des habitants, qui va plus loin qu'une simple action de communication, passe par la mise en place d'une concertation voire même parfois par la mise en place de démocratie participative avec une participation très active des habitants, à l'élaboration du projet mais aussi à la gestion ultérieure des espaces.

## C. Les outils de prospective territoriale

Il a été souligné par le groupe de réflexions, la nécessité d'une strate supplémentaire entre les outils réglementaires et les outils opérationnels, afin de permettre une bonne articulation entre eux. Cette échelle peut alors être assurée par des outils que le groupe de travail a qualifié « d'intermédiaires », dédiés à la prospective territoriale.

### » La base permanente des POS/PLU :

Dans le cadre du suivi de l'évolution urbaine, la base permanente des POS et PLU portée par l'AGORAH constitue un instrument d'aide à la décision. Les objectifs de la base permanente des POS et PLU sont les suivants :

- Offrir une vision partagée et cohérente des documents d'urbanisme en vigueur à La Réunion,
- Offrir un outil évolutif de connaissance de territoire et d'aide à la décision à destination des élus et acteurs en charge de l'aménagement du territoire de La Réunion, pour la mise en place et le suivi des politiques publiques,
- Construire une mémoire collective et pérenne grâce à une mise à jour régulière,

- Proposer un outil performant de gestion communale en matière d'instruction du droit des sols,
- Faciliter la gestion et le suivi des évolutions ponctuelles des documents d'urbanisme,
- Exploiter ces données à diverses échelles (infra ou supra-communale) dans un système d'information géographique (SIG) élaboré selon les recommandations techniques normalisées (COVADIS),
- Mettre en œuvre des études d'aménagement, d'observations et d'analyses territoriales, par le croisement avec toutes les données SIG décrivant le territoire (servitudes, cadastres, photographies aériennes, réseaux, occupation du sol, etc.),
- Faciliter l'accès à l'information sur les droits à construire pour le citoyen via une consultation web libre.
- Pour répondre à ces objectifs, l'application web de la base permanente des POS et PLU propose :
  - Une cartographie dynamique en 2D ou 3D du

zonage réglementaire des documents d'urbanisme en vigueur, consultable à la parcelle,

- Un accès depuis la représentation cartographique du zonage aux règlements écrits de ces zones et aux évolutions ponctuelles du document d'urbanisme,
- La réalisation d'un service de cartographie dynamique et interactif, intégrant le document numérisé et consultable depuis Internet, sans investissement de matériel SIG supplémentaire.

#### » La plateforme PEIGEO :

Développé par l'AGORAH, l'outil a pour objectif d'être un catalogue complet de données géographiques disponibles à destination des professionnels, avec la possibilité à la fois de les consulter, mais aussi de les télécharger pour les ayant droits. La plateforme propose également un accès pour le grand public à de l'information géomatique en 2D et 3D. On peut citer, en exemple, l'application en cours de développement concernant la valorisation de la base permanente des POS/PLU, celle relative aux risques naturels, ou la gestion de crise « Feux de forêts », ... L'outil se veut également un espace de diffusion des données d'intérêt général et de référentiels (données IGN, BD-Ortho, BD-Topo, cadastre). Enfin, la plateforme PEIGEO est un espace de mutualisation des moyens et des coûts par une dynamique de production et d'harmonisation des données d'intérêt général.

#### » Les outils de mesure d'évolution du territoire :

■ **La construction de la tache urbaine** : Elle est une réponse au besoin de spatialisation de l'espace urbanisé, de sa quantification et du suivi de ses évolutions temporelles, alimentant les réflexions de planification et de prospective territoriale. Trois taches urbaines sont aujourd'hui disponibles (1997, 2003 et 2008), permettant de voir les évolutions de cette emprise bâtie en 10 ans. A partir de cette tache urbaine, plusieurs exploitations et analyses sont possibles. Par exemple en 2012, une étude a été menée sur l'usage du foncier à l'échelle parcellaire (habitat, activités économiques ou équipements publics), permettant ainsi d'avoir

une base de données à l'échelle des quartiers, des communes et des intercommunalités.

#### ■ Indicateurs de mesure des densités :

- **Mesure de l'occupation des sols (MOS)** : Cet outil s'appuie sur l'utilisation des technologies satellitaires (images satellites, photographies aériennes, logiciels de traitement et d'analyse...) pour observer le territoire. Les informations obtenues à partir de cartographies de l'occupation et de l'utilisation du sol sont plus précises et permettent d'affiner les analyses techniques du phénomène de consommation d'espaces. Sa dynamique repose sur des mises à jour régulières. Cette source d'informations complémentaires fait l'objet d'une grande attente des acteurs de l'aménagement. Des partenariats sont en cours de développement, puisque l'île compte une station, SEAS-OI, qui est à la fois de réception d'imagerie satellitaire et pôle d'excellence en télédétection.
- **Mesure de la densité « horizontale »** : l'objectif de cet indicateur est d'avoir un premier aperçu de la compacité du bâti. La méthodologie employée met en évidence trois types de zones : les zones denses, les zones étalées et les zones dispersées. Ce travail pouvant être complété par des superpositions des zonages réglementaires et des périmètres du SAR.
- **Mesure de la densité logement** : depuis fin 2013, un travail exploratoire a démarré concernant les densités logements au titre du SAR. L'intérêt étant de connaître la situation du tissu urbain actuel et de pouvoir ensuite suivre ses évolutions.



### » Le suivi des indicateurs environnementaux du SAR :

Dans le cadre de son programme partenarial, l'AGORAH a pour mission de suivre, évaluer et animer le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de La Réunion. Un premier volet d'évaluation a été mis en œuvre abordant la dimension environnementale.

23 indicateurs environnementaux (dont 14 sont produits par l'AGORAH) ont été définis pour mesurer l'impact du SAR sur le territoire, autour de 6 grands enjeux :

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

Pour chacun de ces grands enjeux, un ou plusieurs indicateurs ont été créés.

### » La Charte du Parc National :

Participant à l'aménagement du territoire, le Parc National de La Réunion œuvre pour la valorisation et la protection de l'environnement en profitant d'un périmètre étendu, puisque son aire d'adhésion englobe l'ensemble des communes (dont 23 sont concernées par le Cœur du Parc). La création de la Charte du Parc National constitue ainsi un projet de territoire pour la valorisation du patrimoine et de la culture dans le processus de développement de l'île. Ce document comprend un volet réglementaire et un volet contractuel. Il s'appuie sur les orientations du Schéma d'Aménagement Régional avec lequel il est compatible, pour œuvrer en faveur de l'aménagement et du développement des Hauts, de la protection du patrimoine naturel et culturel de l'île. La Charte se veut être un outil non-prescriptif.

Son ambition est d'être adoptée par l'ensemble des communes comprises dans l'aire d'adhésion du parc. La Charte devra alors prendre en compte un nombre important d'acteurs (communes, intercommunalités, Département, Région, Etat, associations, monde professionnel, ...) pour assurer l'adhésion de toutes les échelles territoriales et sa mise en œuvre effective.

### » Le schéma d'interprétation du Parc National :

La Réunion possède une biodiversité riche, un des volcans les plus actifs au monde, ainsi que trois cirques uniques au monde, qui restent aujourd'hui sous-valorisés. Pourtant, lorsque le Parc National s'est prêté à l'exercice de déterminer un caractère pour le Cœur et l'aire d'adhésion, il est clairement apparu qu'au regard de la diversité de l'île, il serait préférable d'en définir plusieurs.

Une première réflexion a déjà été réalisée : par exemple l'Est de l'île pourrait se caractériser par l'eau, Cilaos par son caractère aérien, le Volcan par le feu, Salazie par la terre, etc... En ce sens, le schéma d'interprétation du Parc National apparaît alors comme un outil en faveur de l'aménagement du territoire en valorisant les richesses paysagères, culturelles et naturelles qu'il renferme. A titre d'exemple, le projet de « Routes des Laves » proposé par le Parc est l'une des illustrations d'articulation entre l'échelle communale et intercommunale.

### » L'Atlas des paysages :

« *La protection des paysages ne se décrète pas* » (Marylène HOARAU, Directrice du Parc National). Les paysages ne respectent pas les frontières des communes et il semble difficile de les découper par tranche communale. Il est alors nécessaire de travailler avec les communes, mais aussi les intercommunalités, pour valoriser et protéger les paysages vécus du quotidien. L'Atlas des paysages œuvre en ce sens, car il s'est fixé pour objectif d'établir un projet de paysages sur l'île, en se proposant comme un outil de connaissance et d'aide à la décision, mais aussi en arborant un aspect opérationnel exploitable par l'ensemble des acteurs de l'aménagement (tant politique que technique).

## 2 L'INSCRIPTION DES PROJETS DE TERRITOIRE DANS LA COHÉRENCE TERRITORIALE

La cohérence territoriale résulte de l'articulation des différentes échelles du territoire. Concrètement, pour aboutir à un aménagement du territoire global et harmonieux, il s'agit de pouvoir articuler et coordonner les projets urbains entre eux, ce, quelle que soit leur échelle. Plus que l'articulation des projets eux-mêmes, il s'agit de mettre en connexion et en cohérence des acteurs agissant sur différentes échelles, des politiques publiques répondant à des problématiques et enjeux différents, etc., afin de parvenir à une articulation équilibrée et durable dans le temps et dans l'espace.

Ainsi, « le fonctionnement systémique du développement durable lie les territoires entre eux et étend la transversalité à l'échelon global, mettant en évidence une nécessaire articulation entre l'échelle globale et l'échelle locale pour parvenir à une cohérence territoriale <sup>[1]</sup> ».

Les projets de territoire, quelle que soit leur échelle, créent du lien entre les différentes échelles territoriales, au profit d'une cohérence souhaitée. Ainsi, le projet d'aménagement d'un îlot va créer du lien à l'échelle du quartier. De même, les projets d'envergure (Nouvelle Route du Littoral / NRL, route des Tamarins, Éco-cité du TCO) vont créer du lien à l'échelle des microrégions, et de l'île.

De plus, l'outil réglementaire s'efforce d'articuler les différentes échelles territoriales, bien que, faisant apparaître des enjeux d'articulation entre la réglementation des documents d'urbanisme et la conceptualisation et la mise en œuvre opérationnelle du projet urbain.

Le projet urbain apparaît dès lors comme l'élément de liaison entre les différentes échelles de territoire. En exemple, trois projets en cours d'élaboration ont été cités par le groupe de travail :

[ 1 ] Amira Hamdaoui, Hichem Rejeb « Les effets du développement durable sur les territoires. L'exemple de la région Sousse Nord au Sahel Tunisien : le cas de l'aéroport d'Enfidha », Le Carnet de l'IRMC, 14 mars 2014.  
[En ligne] <http://irmc.hypotheses.org/1436>

■ La ZAC Pierrefonds-Aérodrome, portée par la CIVIS : le SAR a identifié la zone comme zone d'activités économiques à vocation régionale. Suite à cette identification, la collectivité l'a traduite en un projet opérationnel et l'aménageur a ensuite pris le relais pour sa construction. De plus, la ZAC est destinée à s'articuler avec le projet d'aménagement de « Pierrefonds Village » situé en amont. À terme, la liaison des différentes opérations formera alors un projet de territoire plus global, appelé « Pierrefonds Grand Sud ». Ce qui vient alors souligner l'inscription d'un projet de territoire cohérent par le développement de sous-projets reliés entre eux.

■ De même, le projet de l'Eco-cité, porté par le TCO, apparaît comme un bon exemple de projet de territoire intégré. En effet, l'échelle du projet correspond à la microrégion Ouest et prend ainsi en compte les communes et les quartiers (notamment les centres villes) de trois communes : la Possession, le Port et Saint Paul. L'objectif visé est la création d'une agglomération où il n'y aurait plus un centre-ville par commune mais plutôt un cœur d'agglomération avec son identité propre, d'où la nécessité d'articuler l'échelle du quartier, des communes et de la microrégion.

De plus, l'impact sur le trafic routier d'un projet d'une telle envergure dépasse les compétences de l'intercommunalité et exige alors une articulation avec l'échelle départementale et régionale.

■ La Nouvelle Route du Littoral (NRL), portée par le Conseil Régional, remplacera la route actuelle soumise aux risques d'éboulements de la falaise et aux fortes houles. Ce nouvel itinéraire de 12 km constituera ainsi un lien sécurisé entre le chef-lieu et la Possession, facilitant les flux importants de marchandises et de personnes empruntant cette route quotidiennement. Il s'agira également de privilégier les transports doux avec la création de voies réservée aux bus et le passage, à terme, du RRTG (Réseau Régional de Transport Guidé).



Perspective aérienne de Cambaie Oméga, plaine de loisirs, Henri Cornu et Savanna  
© Groupement ATELIERS LION ASSOCIÉS / ZONE UP URBANISME PAYSAGE / ARTELIA / GLEIZES

La Plaine de Cambaie dans la



Le projet de la nouvelle route du littoral à La Réunion.  
© Région Réunion / Le Studio 360







# CONCLUSION

Dans le défi lancé de construire la ville durable réunionnaise, il ne faut pas s'arrêter à la définition d'un modèle unique et superposable à l'ensemble du territoire. Il s'agit plutôt de parler de modèles au pluriel. En effet :

« Il n'y a pas une forme plus négative qu'une autre. Il faut se pencher sur le caractère de chacune, adapter les stratégies et réfléchir aux synergies entre ces formes. »

(Paola VIGANO)<sup>[†1]</sup>

En ce sens, les moyens de construction des villes de demain doivent impérativement s'imprégner et respecter les influences culturelles, culturelles et d'usages. En effet, ce sont ces influences qui forment l'identité du territoire, laquelle se répercute dans les manières de faire la ville. L'urbanité réunionnaise constitue ainsi un facteur clé dans le développement durable des villes. Toutefois, la préservation de l'identité réunionnaise dans la construction de la ville durable reste une tâche complexe due notamment, aux contradictions qu'elle peut soulever avec les

principes d'aménagement contemporains. Du fait de son territoire contraint, La Réunion possède un potentiel de constructibilité restreint qui oblige les logiques d'aménagement à évoluer (de l'habitat avec jardin à un bâti plus dense) vers une consommation plus réfléchie de l'espace. L'espace public devient alors une composante essentielle dans l'organisation structurelle de la ville : en prenant la forme d'espaces végétalisés, de déambulation, de repos, de rencontre... , il s'affiche comme le prolongement du jardin privé d'hier et de ce mode de vie traditionnellement tourné vers l'extérieur.

Il s'agit ainsi de respecter chaque espace ce, quelle que soit sa nature, d'instaurer une cohabitation paisible en soulignant les complémentarités existantes et potentielles entre eux. L'enjeu étant de rechercher un équilibre entre les espaces urbanisés et les espaces agricoles et naturels, entre le littoral dense et les bourgs des hauts, afin que chaque espace s'entremêle sans pour autant que l'un ne s'étende aux dépens de l'autre. De plus, la présence d'espaces naturels et cultivés au sein de la ville lui apporte des bénéfices non négligeables. Ainsi, en permettant la création d'espaces de respiration, en offrant une proximité entre les consommateurs et les producteurs, en encourageant une sociabilité des lieux, ils contribuent à redonner une image plus acceptable de la densification. Il faut toutefois encadrer la gestion de

[ † ] Interview de Paula VIGANO par Cyrille VERAN, « Paola Viganò, Grand prix de l'urbanisme : « La ville est une ressource renouvelable », Le Moniteur, [En ligne] - <http://www.lemoniteur.fr/153-profession/article/actualite/23067558-paola-vigano-grand-prix-de-l-urbanisme-la-ville-est-une-ressource-renouvelable>

## ACTIONS CLÉS À ENTREPRENDRE

UN ACCOMPAGNEMENT DU PROJET URBAIN PAR DES OUTILS PARTICIPANT À LA QUALITÉ URBAINE (CAHIERS DE PRESCRIPTIONS GARANTISSANT LA PRÉSERVATION D'UNE IDENTITÉ RÉUNIONNAISE, PLANS GUIDES, ...)



ces espaces (cahiers de prescriptions) afin d'assurer leur entretien et leur intégration dans le paysage urbain.

Mais cette volonté de préservation de l'identité réunionnaise ne doit toutefois pas être considérée comme un frein à l'évolution de la ville. L'innovation s'inscrit comme l'un des moteurs de développement de « villes durables sur un territoire durable ». Il s'agit d'encourager l'impulsion de grands projets de territoire (Nouvelle Route du Littoral, Eco-cité du TCO, ZAC Pierrefonds-aérodrome, extension de l'aéroport de Gillot, etc.) mais aussi de projets de proximité (valorisation des centres-bourgs, développement des transports en commun, ...), facteurs de dynamisme et d'attractivité du territoire, garants de sa pérennité. De même, l'innovation doit être mise au service de la résilience de la ville sur un territoire contraint et soumis à de nombreux risques naturels. Il s'agit en effet, de positiver ces contraintes en misant sur les possibilités d'adaptation et de mutation de ce foncier à risques, qui présente des atouts à exploiter (quartier de la Cocoteraie à Saint-Paul, « Les folies Carrières-sous-Poissy » en région parisienne, ...).

Mais pour mettre ces actions en œuvre, il faut avant tout que les acteurs se réapproprient la culture du projet urbain. En effet, le projet urbain tel qu'il est pratiqué aujourd'hui a perdu son véritable sens, puisque

dans sa vision prospective, c'est le volet réglementaire qui ressort essentiellement. Aussi, pour promouvoir une définition commune du projet urbain, il est important de mettre en œuvre des actions pédagogiques auprès des élus et des techniciens, qui se traduiraient par des animations d'ateliers, des diagnostics en marchant, des formations, des publications, etc.

De même, intégrer l'ensemble des parties prenantes (acteurs publics, privés, usagers) dans des processus de concertation, permet de garantir la pertinence du projet urbain et son appropriation par la population. En ce sens, la démarche de « Plan-Guide », par son approche participative, évolutive et fonctionnelle, permet au projet d'accepter toutes les modifications de programmes ou les nouveaux besoins de la ville durable.

La ville durable de demain, est celle qui réussit à s'inscrire dans un territoire évolutif, innovant et à l'écoute de son environnement. Une ville vecteur de sens, emprunte de son histoire, riche de son identité métissée, mais aussi, une ville prête à accueillir le monde qui l'entoure, actif, contemporain, et toujours en mouvement. Une ville réunionnaise de demain énergique, attractive, connectée ; et tout autant intuitive, accueillante et multiple. Tout simplement à l'écoute de ses habitants, pour en devenir leur fierté. ■

**LE DÉVELOPPEMENT DE LIEUX DE CONNAISSANCE** (OBSERVATOIRES, CENTRES DE RESSOURCES, DÉBATS INTER-ACTEURS, ...)

**L'ÉTUDE DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE QUALITATIVE DES LISIÈRES URBAINES ET DE LEURS ESPACES DE TRANSITION VERS LE GRAND PAYSAGE.**

**DES FORMATIONS ADAPTÉES À L'URBANISME DURABLE (DIPLÔMES D'URBANISME ET DE SOCIOLOGIE URBAINE)**

**LE RESPECT DE L'ARTICULATION ENTRE LES ESPACES URBAINS ET LES TERRITOIRES RURAUX EN ENCOURAGEANT L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ENTRE LE LITTORAL ET LES HAUTS DE L'ÎLE.**





# FICHES- ACTIONS

# L'URBANITÉ RÉUNIONNAISE

## A.1. PRÉSERVATION ET ÉVOLUTION DE LA SIGNIFICATION SYMBOLIQUE DES LIEUX

OUTIL	OBJECTIFS	ACTIONS
Atlas des Paysages	Maintenir la vue sur le paysage : <ul style="list-style-type: none"> <li>– Conserver les paysages emblématiques,</li> <li>– Maîtriser les paysages du quotidien.</li> </ul>	Valoriser cet outil existant de connaissance et d'aide à la décision, opérationnel et exploitable par les acteurs.
Cahier de prescriptions architecturales, urbaines et paysagères	Garantir la qualité des projets urbains.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Intégrer les axes de sociologie urbaine et d'identité des lieux.</li> <li>– Mettre en place un cursus d'Urbanisme et de Sociologie au sein de l'Université ou de l'École d'Architecture de La Réunion afin de développer les compétences professionnelles au niveau local.</li> </ul>
Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)	« Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, ... » (article L123-1-4 du code de l'Urbanisme).	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valoriser les OAP pour la prise en compte des éléments de patrimoine naturel ou de paysage à conserver.</li> <li>– Préserver et valoriser l'utilisation de l'outil dans les documents de planification opposables.</li> </ul>
Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)	Définir les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune » (article L123-1 du code de l'Urbanisme).	Préparer la définition et l'élaboration du PADD en amont de la production du règlement du PLU, afin de garantir la qualité du projet de territoire, global et d'intérêt général.
La démarche de Plan-Guide	Définir en amont un projet urbain qui accepte les modifications formelles, fonctionnelles et d'usages, en fonction de l'évolution de la programmation et de la concertation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Utiliser la démarche de Plan-Guide afin d'articuler les orientations prospectives d'un document d'urbanisme réglementaire, à la réalisation opérationnelle d'un aménagement urbain.</li> <li>– Utiliser la démarche de Plan-Guide pour préciser le projet de territoire à une échelle ciblée, comme celle de la ville ou d'un quartier.</li> <li>– Expliciter auprès des acteurs de l'aménagement les champs d'application, les principes, les fondements et les enjeux de la démarche.</li> </ul>



## A.2. DES ESPACES EN COHABITATION

OUTIL	OBJECTIFS	ACTIONS
Le Schéma Régional des Continuités Ecologiques (SRCE)	Proposer une approche écologique et paysagère de la Trame Verte et Bleue.	Intégrer le SRCE dans le Schéma d'Aménagement Régional et lui donner une valeur prescriptive.
Plan de gestion et financier des espaces en Trame Verte et Bleue	Préciser la vocation et l'usage des espaces en Trame Verte et Bleue.	Clarifier la gestion de ces espaces (identification des gestionnaires et coût de gestion).
Formation à la gestion différenciée des espaces	Proposer selon la localisation, l'usage et la fonction paysagère attribuée à chaque espace de la commune des entretiens spécifiques et adaptés.	Développer ce type de formations auprès des agents des services « espaces verts » des communes.
Cahier des charges sur l'implantation des activités agricoles en ville	Déterminer les types d'activités agricoles possibles et les conditions d'exploitation.	Favoriser la mise en place de cahiers des charges afin de limiter les nuisances liées à l'exploitation agricole en ville.

## A.3. DES ESPACES DE TRANSITION

OUTIL	OBJECTIFS	ACTIONS
Lisières urbaines	Outil de transition entre les espaces agricoles, naturels et urbains en cohabitation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Effectuer un travail d'observation et d'identification des lisières urbaines à l'échelle du territoire.</li> <li>– Favoriser l'élaboration de cahiers des charges par les maîtres d'ouvrage, permettant l'insertion d'espaces de transition à tout programme d'aménagement mené à proximité d'espaces en cohabitation.</li> <li>– Etablir des cahiers de prescriptions en vue de traiter les lisières urbaines. L'enjeu étant de proposer des typologies bâties spécifiques (hauteur, densité, espaces verts, ...) favorisant les vues de la ville vers le Grand Paysage. En créant des prescriptions pour le traitement qualitatif des lisières urbaines, il s'agit d'encourager la recherche d'une composition urbaine équilibrée, et respectueuse de son environnement.</li> </ul>

# UN TERRITOIRE CONTRAINT PARTAGÉ

## B.1. L'IDENTITÉ URBAINE RÉUNIONNAISE AU TRAVERS DE LA COMPOSITION URBAINE

OUTIL	OBJECTIFS	ACTIONS
L'armature urbaine du Schéma d'Aménagement Régional (SAR)	Hierarchiser le territoire en définissant des centralités à prioriser (bourgs, villes-relais, pôles secondaires, pôles primaires) avec un niveau de services correspondant.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planifier, structurer et organiser les différentes échelles territoriales par la prospective et l'anticipation des différents pôles urbains. Il s'agira alors de favoriser la mise en place de schémas directeurs et de plans guides urbains.</li> <li>– Optimiser les niveaux de services à la personne, en fonction des besoins de chaque territoire.</li> </ul>
Politique foncière des espaces publics et privés	Permettre une valorisation du projet d'aménagement et du partenariat collectivité/opérateur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Définir une politique foncière des espaces (publics et privés).</li> <li>– Intégrer un outil de dialogue entre collectivités et bailleurs.</li> </ul>

## B.3. LA RÉSILIENCE DE LA VILLE DURABLE RÉUNIONNAISE

OUTIL	OBJECTIFS	ACTIONS
Analyse géo-systémique	L'analyse géo-systémique est une démarche d'analyse naturaliste des contraintes et potentialités physiques d'un territoire dans le but de le connaître et d'optimiser son utilisation afin d'aboutir à un développement durable intégrant l'ensemble de ses caractéristiques géographiques et physiques.	Diffuser cet outil existant d'aide à la décision à un plus grand nombre de projets d'aménagement.
Observatoire des Risques Naturels	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Véritable « culture commune du risque ».</li> <li>– Structurer l'observation des risques naturels à travers le temps et l'espace.</li> <li>– Renforcer la concertation des acteurs et la mobilisation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Travail de collecte et de traitement des données.</li> <li>– Assurer l'animation.</li> </ul>



## B.2. LA CULTURE DU PROJET URBAIN À LA RÉUNION

OUTIL	OBJECTIFS	ACTIONS
Volet économique du projet urbain	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantir le développement équilibré des fonctions de la ville.</li> <li>– Assurer un accompagnement qualitatif de l'aménagement.</li> </ul>	<p>Développer des cahiers de prescriptions adaptées aux spécificités de l'urbanisme économique et commercial.</p>
<p>Etude de l'impact stratégique des zones commerciales périphériques &amp; Accompagnement en termes de qualité architecturale, urbaine et paysagère des zones commerciales en entrées de villes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Renforcer la connaissance des acteurs publics sur les implantations de la grande distribution à l'échelle régionale.</li> <li>– Réfléchir à un équilibre des territoires à l'échelle de l'île, en matière d'offres commerciales (centres villes / zones périphériques).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Etudier la mesure de l'occupation des sols (MOS) des implantations de la grande distribution, la qualité de l'aménagement en termes de formes et d'usages, les solutions pratiques de mixité fonctionnelle pour les espaces occupés ponctuellement (parkings). Ce travail pourrait être réalisé conjointement par l'agence d'urbanisme et le CAUE, appuyés par SEAS-OI pour l'imagerie satellitaire.</li> <li>– Identifier qualitativement les différentes typologies (grande distribution, moyennes surfaces urbaines, commerces des centres villes ou de proximité, ...) par une étude pouvant être réalisée par l'AGORAH.</li> <li>– Poursuivre collectivement la démarche impulsée par la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Réunion (CCIR) lors de ses colloques annuels sur l'attractivité et la dynamisation des centres villes réunionnais.</li> </ul>
Gestion Urbaine et Sociale de Proximité (GUSP)	Assurer l'intégration du projet urbain à son environnement en favorisant la médiation urbaine.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valoriser et diffuser la démarche.</li> <li>– Développer les principes de démocratie participative sur les projets (jurys citoyens, diagnostics en marchant, équipements intergénérationnels, ...).</li> </ul>
Processus de concertation	Favoriser la participation de l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration du projet.	Inciter le recours au processus de concertation dans les projets urbains à La Réunion.
Démarche de marketing territorial	Communiquer sur l'attractivité des territoires en valorisant auprès de l'extérieur leurs qualités intrinsèques (architecturales, urbaines, paysagères et environnementales) et leurs potentialités.	Généraliser les actions de marketing territorial afin de favoriser l'appropriation locale des projets urbains, facteur de cohésion sociale.
Observatoire du Foncier Economique	Avoir une vue d'ensemble, actualisée, de la situation économique du territoire dans lequel les projets s'inscrivent.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Anticiper les besoins en termes de locaux et de foncier à réserver aux activités économiques.</li> <li>– Développer les complémentarités entre l'observatoire et les outils opérationnels développés par les organismes publics ou privés, tels que NEXA.</li> </ul>

# LA VILLE RÉUNIONNAISE À DIFFÉRENTES ÉCHELLES

## C.1. L'ARTICULATION DES OUTILS RÉGLEMENTAIRES, INTERMÉDIAIRES ET OPÉRATIONNELS

OUTIL	OBJECTIFS	ACTIONS
<b>Outils réglementaires</b> (SAR, SCOT, PLU, SRIT)	Etablir des cadres de référence à la politique de l'aménagement à La Réunion.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Faire évoluer les documents de planification vers un repositionnement de l'humain au centre de leurs actions.</li> <li>– Conforter au sein des outils réglementaires un projet de territoire.</li> <li>– Faire émerger une vision patrimoniale et culturelle.</li> <li>– Valoriser l'outil d'orientation et de planification des transports et donner une valeur prescriptive au SRIT afin d'en améliorer l'impact.</li> </ul>
<b>Outils de prospective, dits « intermédiaires »</b> (Base permanente POS/PLU, plateforme PEIGEO, Charte du Parc National, ...)	Assurer l'articulation entre les outils réglementaires et les outils opérationnels.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valoriser ces outils auprès de l'ensemble des acteurs de l'aménagement.</li> <li>– Favoriser l'émergence de projets de territoire (Charte du Parc National).</li> </ul>
<b>Outils opérationnels</b> (GUP, étude IUG, « Portes du Parc National », ...)	Traduire et concrétiser les orientations édictées par les documents de planification.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inciter les acteurs de l'aménagement à s'approprier ses outils et à les décliner selon leurs spécificités.</li> <li>– Développer d'autres outils opérationnels en faveur de projets urbains intégrés.</li> </ul>



## C.2. L'INSCRIPTION DES PROJETS DE TERRITOIRE DANS LA COHÉRENCE TERRITORIALE

OUTIL	OBJECTIFS	ACTIONS
« Portes du Parc National »	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valoriser les sites majeurs des Hauts et faciliter leur accès.</li> <li>– Caractériser chaque partie du territoire selon leurs spécificités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Développer l'articulation particulière que peut offrir les « Portes du Parc National » entre les Hauts et les Bas.</li> </ul>
Plan Local d'Urbanisme (PLU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Etablir un projet global d'urbanisme et d'aménagement.</li> <li>– Fixer les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réintégrer dans le PLU, le sens du projet de territoire.</li> <li>– Faire état de la consommation des espaces en favorisant la coopération entre les services SIG des communes, la base permanente POS/PLU et la plateforme PEIGEO.</li> <li>– Intégrer le volet temporalité de l'aménagement, en favorisant la mise en place de plans guides en accompagnement des PLU.</li> </ul>
Projet urbain	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réaliser des projets d'aménagement en cohérence avec le territoire dans lequel ils s'inscrivent.</li> <li>– Permettre l'articulation entre les différentes échelles territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mettre en œuvre des actions pédagogiques auprès des élus et des techniciens pour garantir une réappropriation de la démarche du projet urbain (animations d'ateliers, diagnostics en marchant, publications, formations, ...).</li> <li>– Développer un cursus universitaire pour former les étudiants à l'urbanisme (composition urbaine, projet urbain, conception/ réalisation, ...).</li> <li>– Favoriser la mise en place de cahiers de prescriptions de la qualité urbaine des projets d'aménagement.</li> </ul>

**agorah**  
agence d'urbanisme à La Réunion

140, rue Juliette Dodu - CS 91092  
97404 Saint-Denis CEDEX

0262 213 500

[www.agorah.com](http://www.agorah.com)



L'impression de ce livret a été rendue possible grâce au mécénat de la Caisse des Dépôts et Consignations.



©AGORAH / juillet 2014 -  
« La ville réunionnaise dans son territoire »

Directrice de publication :  
Delphine DE DEA

Rédaction : Delphine DE DEA,  
Annélyne MARIAYE,  
Vincent SAMINADIN

Conception graphique : David BURGER

Crédits photographiques : AGORAH,  
Bruno CARRER, Romain PHILIPPON,  
Richard BOUHET, Pierre MARCHAL.