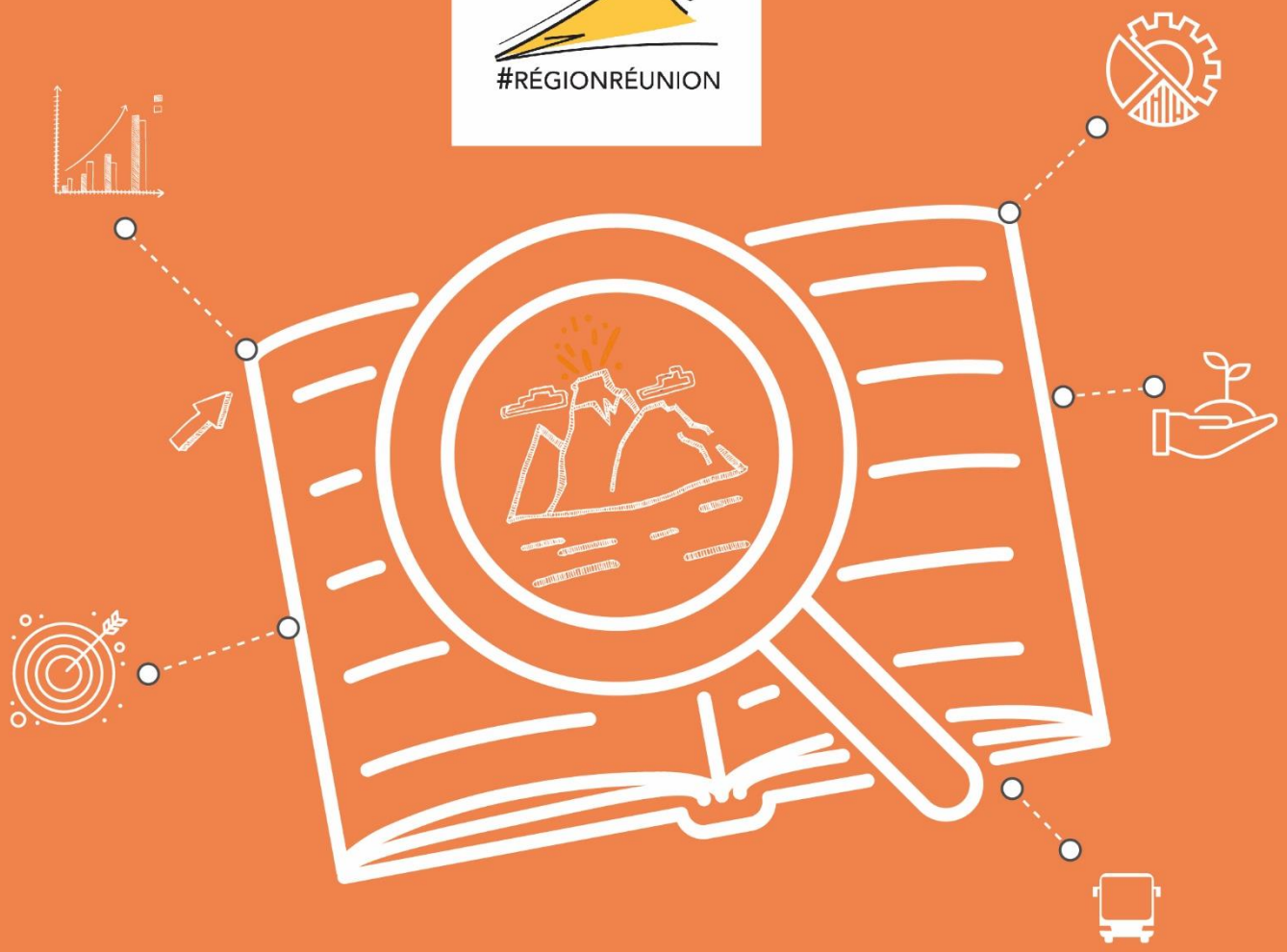
#RÉGIONRÉUNION



ÉVALUATION DU S.A.R

Schéma d'Aménagement Régional
de 2011

HABITAT, LOGEMENT, MOBILITE

agorah
AGENCE D'URBANISME À LA RÉUNION
Production agorah 2020

Préambule

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

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

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

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

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

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

4 chapitres « thématiques »
à connotation technique :

Ils concernent les quatre thématiques suivantes :

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

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

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

Chacun de ces 5 chapitres est conçu de sorte à pouvoir être lu de façon séparée, mais ensemble ils forment un « tout » sur lequel le lecteur est invité à porter un regard d'ensemble.

SOMMAIRE

Préambule 2

SOMMAIRE 3

Volet 1 Les dynamiques de construction autour de la question du logement et réponse aux besoins quantitatifs estimés au SAR 7

Partie 1 - Évolution du parc de logements depuis 2012 10

A. Constats chiffrés 10

B. L'effort de production en logements aidés 12

Partie 2 - Etat de la demande et le niveau des attributions 22

A. Le maintien à un niveau élevé de la demande malgré l'effort de livraisons de logements aidés 22

B. Des demandeurs jeunes davantage représentés et des ménages aux situations financières bien plus précaires qu'en métropole 23

C. Un volume d'attributions en nette croissance depuis 12 ans 23

Partie 3 - La contribution aux objectifs de construction du SAR 25

A. Des besoins surestimés 25

B. Une réponse insuffisante au regard des objectifs affichés accompagnée d'une disparité territoriale 26

C. Prise en compte du logement dans les PLH et les PLU 31

D. Bilan et propositions dans le cadre du PLOM 32

Volet 2 Approche spatiale de la production de logements : zonages du SAR, armature urbaine et équilibres territoriaux 37

Partie 1 - La construction des logements face aux objectifs de polarisation et de densification 40

A. Au regard des zonages du SAR 40

B. Au regard des zonages des PLU 42

C. Au sein de l'armature urbaine 44

D. Au sein de la tache urbaine 2011 52

E. Au regard du SMVM 54

Partie 2 - Un enjeu de construction sur l'ensemble du territoire 55

A. Un taux de logements locatifs sociaux qui révèle la persistance d'un déficit malgré des évolutions positives 55

B. Plus de la moitié du parc locatif social concentré sur 49 quartiers politique de la ville (QPV) : un enjeu de mixité sociale 59

Partie 3 - L'opération d'aménagement : outil de production de logements aidés, de structuration et de mixité *62*

A. Un outil de production de logements aidés mais un faible nombre de création depuis le SAR 2011 62

B. Une répartition des opérations d'aménagement déséquilibrée à l'échelle de l'île 63

C. Un outil RHI qui ne semble plus adapté aux besoins : une intervention majoritairement en diffus dans le cadre des PILHI 68

Volet 3 La réponse apportée face aux attentes des réunionnais et à l'adaptation au territoire *75*

Partie 1 - Adéquation de l'offre avec la demande *78*

A. Des ménages aux faibles ressources 78

B. Marché de la location : des niveaux de prix parfois élevés et une offre insuffisante sur certaines typologies 79

C. Un marché de l'accession pas toujours abordable 84

Partie 2 - Répondre aux attentes des réunionnais *89*

A. Le souhait des habitants vis à vis de leur logement 89

B. Évolution et prise en compte des besoins spécifiques 90

C. Les projets urbains 92

Volet 4 La mobilité réunionnaise depuis le SAR de 2011 ..... *97*

Partie 1 - La traduction opérationnelle du SAR : émergeance de la planification régionale des transports avec le SRIT et la PRI *101*

A. Le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports, émanation transport du SAR 101

B. La Planification Régionale de l'Intermodalité, la réponse aux logiques d'interconnexion des réseaux de transports collectifs 102

C. Les Plans de Déplacements Urbains (PDU) 103

D. Les déplacements à la Réunion : une population très mobile 103

Partie 2 - La prédominance de la voiture particulière sur un réseau saturé *105*

A. La voiture individuelle, le mode de déplacement privilégié 105

B. Un réseau routier saturé, source de congestions majeures 107

Volet 5 Le développement de l'armature de transports collectifs et l'articulation avec les modes doux : quelle réponse aux objectifs du SAR *110*

Partie 1 - Des réseaux de transports collectifs qui se sont structurés *113*

A. Un net renforcement de l'offre de transports collectifs dans tous les territoires 113

B. Des services à l'usager performants 116

C. De nouveaux projets de TCSP structurants, parfois innovants 117

D. Des projets TCSP à prioriser, des corridors prioritaires à définir 118

Partie 2 - Le Réseau Régional de Transport Guidé : une mise en œuvre confirmée… 118

A. Vers la constitution de la colonne vertébrale du transport collectif à la Réunion : le Réseau Régional de Transport Guidé 118

B. Un projet d'infrastructure au cœur du SAR, décliné en plusieurs phases 121

C. Le premier maillon du RRTG : le « RunRail » 121

Partie 3 – Un RRTG à articuler avec les réseaux urbains et interurbains 125

A. Les pôles d'échanges intermodaux principaux ou interurbains 125

B. Les pôles d'échanges secondaires ou urbains 126

C. Les parkings-relais 126

Partie 4 – L'offre en transports collectifs par rapport aux attentes du SAR (armature du SAR) 128

A. Une offre existante mais pas suffisamment hiérarchisée et adaptée aux territoires 128

B. Le principe d'Emplacement Réservé pour le développement des transports collectifs peu respecté dans les PLU 131

Partie 5 - Les limites d'une gouvernance complexe éclatée 132

A. Un territoire régional composé de 6 Autorités Organisatrices de la Mobilité 132

B. L'émergence du Syndicat Mixte de Transports de la Réunion, à la recherche d'un réel positionnement 132

Partie 6 - La politique en matière de mobilité active et alternative 133

A. La marche, une pratique développée mais des aménagements insuffisants 133

B. Le vélo, une pratique faible malgré un réel engouement 134

C. Des modes alternatifs en progression à conforter 138

Volet 6 Une desserte routière primaire de qualité, mais des réseaux secondaires qui restent à conforter 143

Partie 1 - L'évolution du réseau routier et ses conséquences 146

Partie 2 - Un réseau primaire de qualité à conforter 148

Partie 3 - Un réseau secondaire à mailler, requalifier et étoffer 149

Volet 7 Logiques d'urbanisation et de mobilité 155

Partie 1 - La mobilité dans les opérations d'aménagement 158

Partie 2 - Urbanisation et infrastructures routières 161

A. Les dynamiques urbaines autour de la Route des Tamarins 161

B. Les dynamiques urbaines autour du contournement de Saint-Joseph 163

Partie 3 – Evolution de la densité autour des corridors de transports collectifs, des pôles d'échanges et des stations RRTG *165*

A. Autour des corridors de transports collectifs 165

B. Autour des stations du RRTG 167

C. Autour des gares routières 168

D. Les Zones d'Aménagement et de Transition vers les Transports : un nouveau concept à déployer ? . 170

Conclusion du volet Mobilité *172*

VOLET 1

LES DYNAMIQUES DE CONSTRUCTION AUTOUR DE LA QUESTION DU LOGEMENT ET RÉPONSE AUX BESOINS QUANTITATIFS ESTIMÉS AU SAR

Orientations prises en compte :

B.1 : Rétablir l'adéquation entre la demande et l'offre en logements en assurant une production suffisante de logements sociaux ainsi que les conditions d'un parcours résidentiel.

Prescriptions prises en compte :

Prescriptions N°13 :

Relative aux objectifs de construction des logements aidés (minimum 40%)

Le SAR fixe comme objectif de « répondre aux besoins d'une population croissante et protéger les espaces agricoles et naturels ». Plusieurs orientations sont ainsi définies dans ce cadre dont la B1 examinée dans cette partie. L'amélioration de l'accès au logement et aux services grâce à une armature urbaine hiérarchisée sera examinée dans la seconde partie de ce rapport.

Les prévisions de logements à construire, qui font apparaître un besoin de **180 000 logements nouveaux d'ici 2030,** constituent un défi tel qu'il ne peut être relevé sans une stratégie volontariste tenant compte des spécificités du territoire.

Cette stratégie suppose que les équilibres habitat/emplois/services soient assurés au mieux à chaque échelle du territoire afin d'éviter de créer des zones péri-urbaines qui engendrent une augmentation du trafic automobile.

Le SAR fait sienne la nécessité de faire émerger à La Réunion quatre bassins de vie construits sur la base des microrégions telles que définies en 1995, à l'exception de la commune de Sainte-Suzanne qu'il est proposé de rattacher à la microrégion Nord.

Les bassins de vie doivent constituer des entités cohérentes en termes d'emploi, d'habitat et de services, définies par leurs contours démographiques, géographiques et physiques…

Ces bassins de vie n'auront de réalité avérée et n'apporteront une valeur ajoutée territoriale que si chacun des territoires atteint une masse critique, mais également si une certaine adéquation entre les fonctions résidentielles et l'emploi y est assurée.

Le SAR propose une répartition des 180 000 logements à construire selon cette logique de bassins de vie, qui répond aux caractéristiques suivantes :

- **Augmenter la population résidente dans l'Est** en lien avec la constitution d'une polarité économique dans ce bassin de vie, et en atteignant l'effet de seuil corrélatif à l'implantation de fonctions urbaines de premier rang.

- **Requalifier l'offre résidentielle dans le Nord** pour une meilleure adéquation emploi / logements.

- **Accompagner l'attractivité du Sud et de l'Ouest** qui verront leur interaction renforcée du fait de la route des Tamarins.

Ainsi la répartition de logements à construire par bassin de vie serait la suivante :

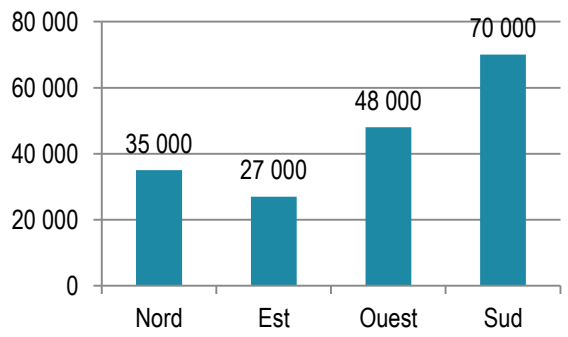


Figure 1 : Objectifs de production de logements SAR à 2030

Partie 1 - Évolution du parc de logements depuis 2012

Le SAR ayant été approuvé en novembre 2011, c'est l'état du parc depuis 2012 qui est analysé afin d'évaluer les incidences de ce document stratégique sur les dynamiques de constructions récentes.

Pour rappel, l'état initial de l'environnement du SAR fait état de 286 000 logements au 1er janvier 2006 et l'Insee annonce 335 462 logements au 1er janvier 2012, soit une progression du parc de 17,5% depuis 2006.

Toutefois, l'analyse de l'évolution du parc de logements à partir des données du Recensement de la population de l'Insee présente principalement deux contraintes du fait de l'ancienneté des données (1er janvier 2016) et de l'échelle de l'échelle de diffusion (IRIS).

À l'inverse, l'exploitation de la base MAJIC permet de déterminer un nombre de logements entre le 1er janvier 2012 et le 1er janvier 2019 jusqu'à l'échelle parcellaire. Ainsi, malgré qu'il s'agisse de données déclaratives, et que de ce fait le parc de logements soit sous-estimé (environ 10 000 logements de moins aux mêmes dates), la source MAJIC est préférée pour l'analyse du parc de logements.

A. Constats chiffrés

1) Évolution du parc de logements depuis l'approbation du SAR

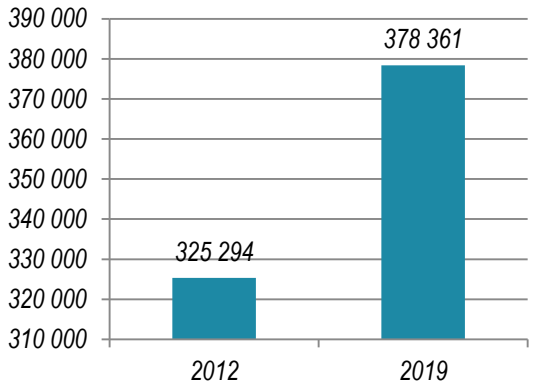


Figure 2 : Nombre de logements, source MAJIC

À l'échelle de La Réunion, **le parc compte 378 361 logements au 1er janvier 2019, soit une croissance de 16,3%[1] en 7 ans, cela représente 53 067 logements supplémentaires**. Ce chiffre ne peut être considéré comme la production de logements car il intègre les démolitions ou changements d'affectation de logements sur la période. On est donc sur une évolution du stock de logements.

[1] La production 2012-2018 sera examinée au regard des objectifs du SAR dans la partie C. Ici uniquement abordé l'évolution du parc de logements.

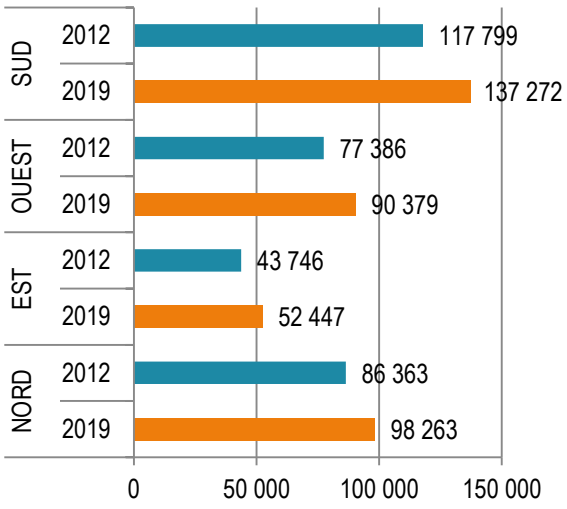


Figure 3 : Répartition des logements par bassin de vie, source MAJIC

L'analyse de cette croissance par bassin permet de constater une progression du stock de logements sur l'ensemble des territoires avec des dynamiques plus ou moins différentes.

Tableau 1 : Évolution du parc de logements par bassin de vie et contribution du bassin de vie à la croissance du parc, source MAJIC

Bassin de vie	Croissance du parc de logements 2012-2019	Contribution du bassin dans la croissance du parc
Nord	13,8%	22,4%
Est	19,9%	16,4%
Ouest	16,8%	24,5%
Sud	16,5%	36,7%

C'est sur l'Est que cette croissance est la plus rapide avec + 19,9% et au Nord l'évolution est la moins forte avec + 13,8%. En volume, le Sud voit son stock augmenté davantage (environ 19 500 logements supplémentaires), alors que sur l'Ouest et le Nord il progresse à un rythme moins important (respectivement + 13 000 et + 11 900 logements supplémentaires). Sur l'Est, ce stock augmente de 8 700 logements.

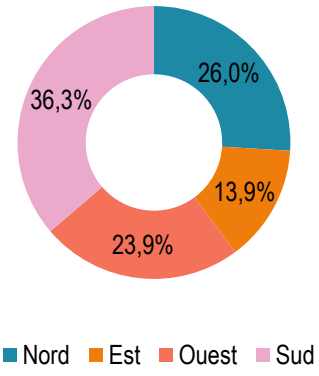


Figure 4 : Contribution du parc de logements en 2019 par bassin de vie, source MAJIC

Malgré des rythmes d'évolution différents, la répartition du parc par bassin de vie ne change pas entre 2012 et 2019. Il reste toujours plus important sur le Sud (36%), suivi du Nord (26%), de l'Ouest (24%) et de l'Est (14%).

2) Évolution du parc individuel et collectif

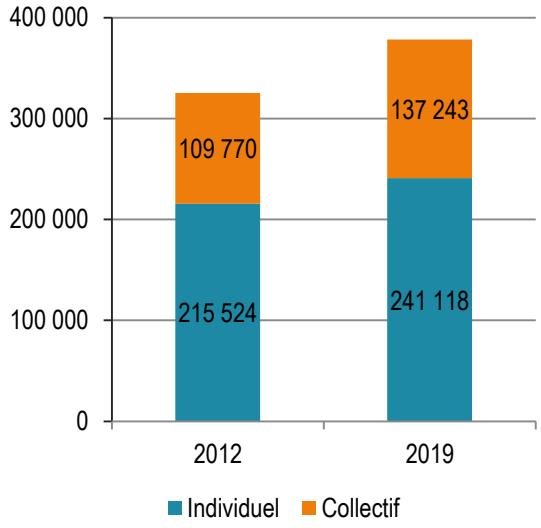


Figure 5 : Composition du parc de logements (individuel/collectif), source MAJIC

Le parc des maisons progresse de 11,9% alors que celui des appartements croît encore plus rapidement (+ 25,0%) sur la période 2012-2019. À cette échelle globale, on voit bien qu'on tend à un rééquilibrage du collectif par rapport à l'individuel. Ce dernier représente encore **63,7% du parc en 2019, malgré une baisse de 2,5 points sur la**

période 2012-2019 au profit du logement collectif.

3) Évolution des statuts d'occupation

L'analyse des statuts d'occupation à partir de MAJIC n'est pas exempte de limites. En effet, le champ CCTHP, qui permet d'identifier les différents statuts est issu de données liées à la taxe d'habitation. On observe donc environ un an de décalage entre cette variable et son inscription dans les fichiers fonciers, ce qui peut entraîner un écart conséquent selon le millésime étudié.

Par ailleurs, des échanges avec la DRFiP ont permis mettre en avant la possibilité pour les collectivités locales d'être destinataires du fichier nominatif TH format 3 qui permet l'analyse des statuts d'occupation a priori de manière plus fiable. À ce jour, seule le TCO dispose de ce fichier dans le cadre d'une étude sur la connaissance du parc locatif menée sur son territoire.

Ainsi, par défaut, la source MAJIC est la seule source disponible pour l'analyse de l'occupation des résidences principales. Il est donc nécessaire d'être prudent dans l'analyse des résultats qui pourraient ne pas refléter la réalité du terrain.

Pour analyser la répartition par statut d'occupation, il est nécessaire de déterminer le nombre de résidences principales (RP). En 2012, 84,1% du parc de logements sont des RP, soit 273 665 logements. En 2019, cette proportion passe à 87,3% correspondant à 330 285 RP.

Dans la base MAJIC, une partie du champ CCTHP, qui permet d'identifier les différents statuts n'est pas renseignée : cela représente un peu moins de 4% des RP en 2012 et un peu plus de 2% en 2019. Ces derniers ne sont donc pas retenus pour l'analyse suivante.

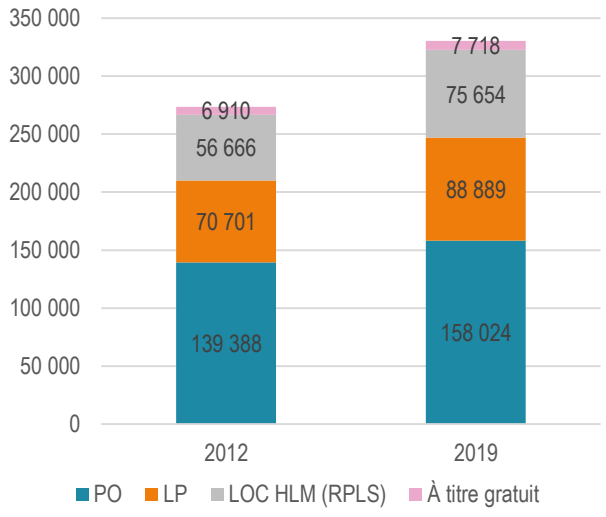


Figure 6 : Répartition des RP par statut d'occupation, source MAJIC / RPLS

Le taux de propriétaires occupants (PO) diminue sur la période passant de 51 à 48% en faveur du taux de locataires du parc locatif social (LOC HLM) qui progresse de 21 à 23% et de celui des locataires du parc locatif privé (+ 1 point entre 2012 et 2019).

Le taux des logés gratuits est quant à lui stable entre 2012 et 2019.

B. L'effort de production en logements aidés

1) La temporalité au regard du SAR

La production de logements locatifs sociaux va s'observer <u>en 3 temps</u> à mettre en lien avec les objectifs du SAR.

- Les logements locatifs sociaux mis en location depuis 2012 (examen période 2012-2018 – données mises à disposition et géo localisées), permettent d'appréhender la production depuis l'état initial du SAR et comparativement aux années antérieures,

NB : il existe un délai de 3 ans voire 4 ans entre l'année de financement et l'année de mise en location d'un logement. Par conséquent, les logements financés depuis l'approbation du Schéma d'Aménagement Régional, c'est-à-dire 2012, ne sont livrés que depuis globalement 2015. Les logements livrés sur la période 2012-2014 sont issus de financements antérieurs au SAR de 2011. La base de données RPLS ne permet pas une analyse par année de financement ; cette information n'existant pas à partir de cette source.

- Le volume de logements restant à livrer au 1er janvier 2019 dont les travaux ont démarré donne les perspectives de livraisons; ces logements correspondent à des financements accordés entre 2014 et 2018,

- Enfin, les logements financés dont les chantiers n'ont pas commencé, donnant des volumes de construction prévisionnels début 2020 (pour des opérations qui seront achevées sur 2021-2023).

Une offre sociale locative complétée des produits en accession « aidée » : LES diffus et groupés, PSLA (hors PTZ). Les données sur les Prêts à Taux Zéro sont disponibles sur la période 2013-2019. Elles seront utilisées uniquement dans la partie 3 afin d'étudier si ce produit facilite l'accès à la propriété.

2) Les logements locatifs sociaux (LLS, LLTS, PLS) mis en location depuis 2012

a) Les enveloppes financières allouées

Les aides budgétaires pour le financement de logements locatifs sociaux sont depuis la LODEOM (loi pour le développement économique des outre-mer) de 2009, complétées par le dispositif de défiscalisation et depuis 2015 par des crédits d'impôts[2].

Comme l'illustre le graphique suivant, les aides cumulées de l'Etat en **2012 au démarrage du SAR**, représentent 262 M€, **année exceptionnelle**, témoignant de la sollicitation importante au titre de la défiscalisation pour un volume de 4 220 logements locatifs aidés. En 2013, une baisse est amorcée avec un niveau qui reste élevé par rapport aux périodes antérieures.

Enfin, **une rupture est constatée en 2015 à la fois dans le mode de financement** avec l'appel aux crédits d'impôts (en remplacement progressif de la défiscalisation) mais surtout par une baisse du volume de logements de l'ordre de 43%, celui-ci progressera dans les 3 années suivantes (2016-2018) pour se stabiliser autour des 2 300 unités annuelles (ce qui signifiera une baisse de l'ordre de 26% par rapport à 2014).

Des montants financiers alloués aux logements locatifs aidés qui après avoir largement dépassés la barre des 200 M€ annuels entre 2011 et 2014 avoisine les 145 M€ en 2017 et 2018 soit une diminution d'un tiers voir jusqu' 44% selon l'année de référence. **A noter que ce niveau actuel de production est celui constaté 10 ans auparavant en 2009, pour un montant de financement 75% supérieur. Sur ces 10 dernières années c'est 1,7 milliard d'euros toutes sources de financements** confondues dédié à la production de logements locatifs aidés.

[2] A partir de 2015, les bailleurs sociaux peuvent également à la place de la défiscalisation solliciter un crédit d'impôt. Il s'agit alors d'un **financement mixte** (LBU + défiscalisation ou crédit d'impôt).

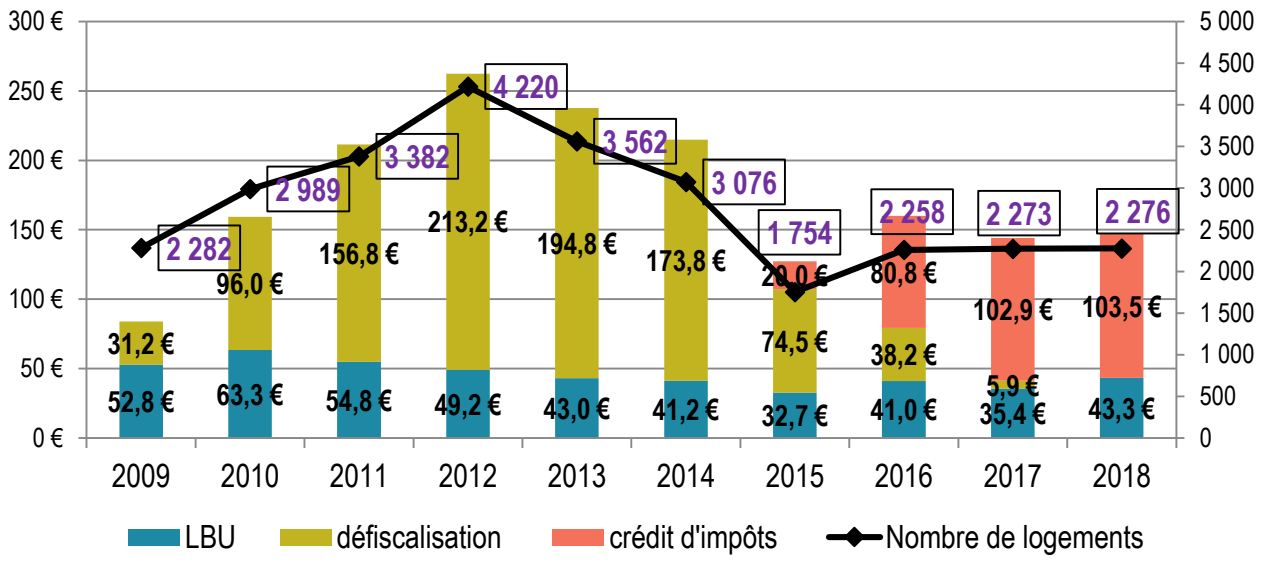


Figure 7 : Financements logements locatifs neufs : LLS-LLTS-PLS 2009-2018

b) Le parc locatif social au 1er janvier 2019 et les mises en location depuis 2012

***Etat initial SAR* : 2008, un parc de logements locatifs sociaux de 52 000 logements, soit 21% du parc de résidences principales**.

Ce parc se chiffre au 1er janvier 2019 à 75 654 logements soit **23,7% du parc de résidences principales.**

Une croissance importante du parc locatif social est **constatée depuis 2008** de + 49% et de + 33% depuis 2012 **correspondant à l'attention portée sur ce type de logements souhaitée dans le Schéma d'Aménagement Régional.**

Une mise en location de presque 20 000 logements locatifs sociaux depuis l'approbation du SAR, soit en 7 ans (2012-2018), avec **une mise en location annuelle** comprise entre 2 100 à 3 500 logements **en nette progression** comparativement à la période antérieure 2000-2009 avec un niveau inférieur compris entre 1200-1500 logements. **Toutefois, une baisse de 28% est à noter entre 2017 et 2018 avec un niveau de mise en location en 2018 le plus bas constaté depuis l'approbation du SAR**.

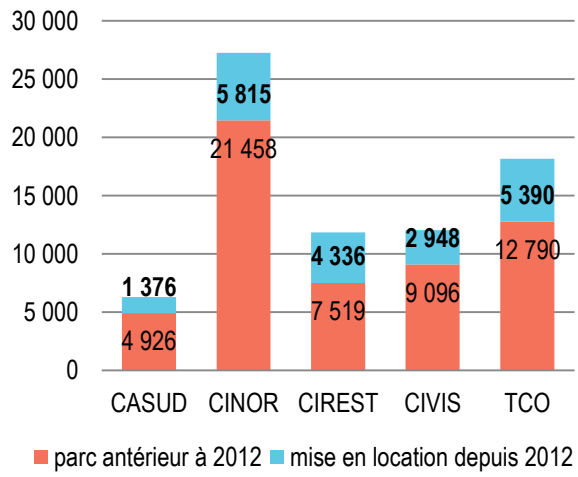


Figure 8 : Parc locatif social au 1er janvier 2019 dont les logements mis en location depuis 2012 par EPCI

Le parc locatif social réunionnais progresse annuellement beaucoup plus rapidement que ce même parc en France. Ce parc loge, en 2016, **23% des ménages réunionnais.**

Cette production depuis l'approbation du SAR se localise à hauteur de 29% dans le bassin de vie Nord, 27% dans le bassin Ouest, 22% dans le bassin Sud (dont 5% sur la CASUD) ainsi que pour celui de l'Est.

Ce parc de logements est jeune en raison d'une production neuve importante ces dernières années.

Cet effort de production depuis 2008, représente 48% du parc locatif social de la CIREST en 2018 ce qui lui confère un parc très jeune (1 logement locatif

social sur 2 à moins de 12 ans) et lui permettant de rattraper son retard. Cette production récente représente une part également significative sur les autres EPCI soit entre 30 à 35% de leur parc locatif social actuel. A l'inverse, 37% du parc locatif social de la CINOR a 30 ans et plus.

En isolant la production des **7 dernières années à partir de l'approbation du SAR (2012-2018),** on peut constater qu'elle **représente** :

- 21% à 24% du parc locatif social des intercommunalités Sud et Nord.
- contre **37% sur le territoire de la CIREST** et 30% sur le TCO.

C'est sur le bassin de vie Est où la contribution de la production depuis 2012 est proportionnellement la plus forte, et sur le bassin de vie Nord où le volume de logements locatifs sociaux mis en location entre 2012 et 2018 est le plus important soit 5 800 unités suivi de près par le TCO avec 5 300 logements.

Enfin, 64% de cette production se font sur 6 communes dont le chef-lieu et Sainte-Marie au Nord, Saint-Paul et la Possession à l'Ouest, Saint-André et Saint-Benoît à l'Est, dépassant chacune plus de 1 500 logements mis en location sur cette période (les communes de Saint-Pierre et de Saint-Louis au Sud n'atteignent pas ce niveau).

Par conséquent, l'effort soutenu de la production sur le bassin Est précédemment souligné, peut être mis en relation avec les préconisations du SAR de 1995 et la nécessité du rattrapage Est. Le SAR de 2011 voit le bassin Est comme absorbant 15% des besoins globaux, sur le volet social il capte davantage soit 22% ce qui permet ce gap. **En ce qui concerne le Sud qui devait aussi participer à ce rééquilibrage territorial de l'offre dont sociale indirectement, le constat est moins favorable puisqu'il contribue à 22% comme pour le bassin Est alors que le SAR de 2011 voit ce bassin de vie comme devant concentrer 39% des besoins de logements.**

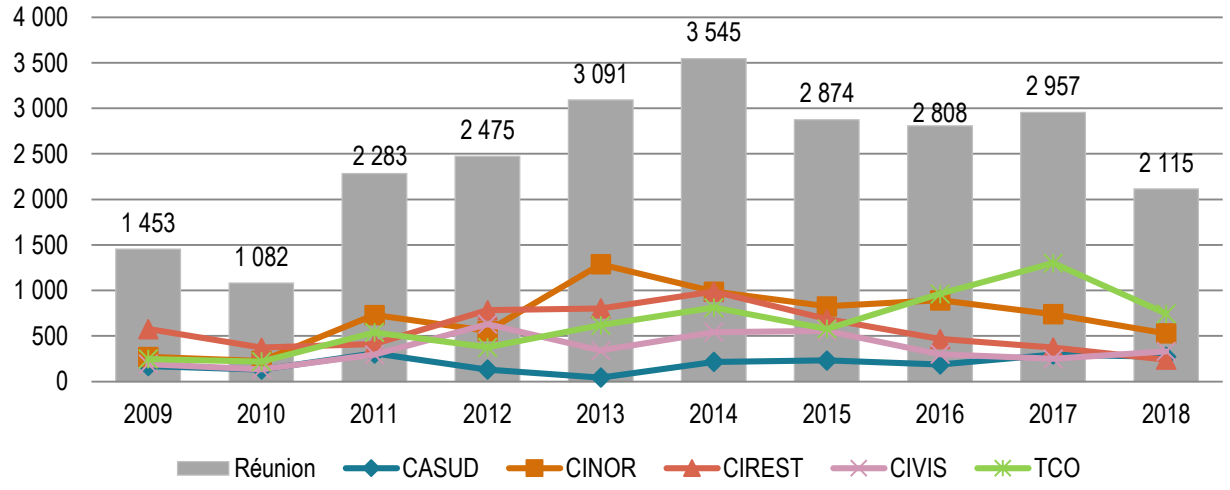


Figure 9 : Production du parc locatif social depuis 2009 par EPCI et rythme de mise en location par territoire

Même si le volume de livraisons d'une année et sur l'autre et d'un territoire à l'autre fluctue, des tendances s'observent :

- de manière générale, un fort rythme de livraison constaté depuis 2010 est à mettre en lien avec la réorientation de la défiscalisation du logement vers le logement social en plus de la LBU (Ligne Budgétaire Unique). Ce rythme plus soutenu se poursuit jusqu'en 2017 avec récemment **en 2018, une baisse importante des mises en location passant de 2 957 à 2 115 logements. Un constat qui devrait se reconduire au regard du prévisionnel de livraisons.**

A l'échelle des EPCI, les fluctuations annuelles sont plus marquées avec :

- deux pics importants de livraisons en 2013 pour la CINOR et en 2017 pour le TCO avec plus de 1 300 logements livrés.

- **Une baisse amorcée en 2015 sur le territoire de la CIREST** qui se poursuit de manière continue, avec un niveau de 240 logements en 2018, **faible niveau jamais atteint** depuis 2008. Des livraisons alimentées principalement dans les années précédentes par des constructions en opérations d'aménagement qui s'achèvent et ne seront plus pourvoyeuses.

- Une baisse qui se constate sur l'ensemble des EPCI toutefois, arrivée plus tardivement que dans l'Est et qui traduit la tendance régionale (exception faite de la CASUD).

c) La nature des produits de logements mise en location

La production de ces dernières années (2012-2018) se répartie à hauteur de 45% de produits LLS, logement locatif social et à 51% de logements locatifs très sociaux majoritaires. Le LLTS représentent les logements aux loyers les plus bas en réponse aux ménages aux faibles ressources, nombreux à La Réunion.

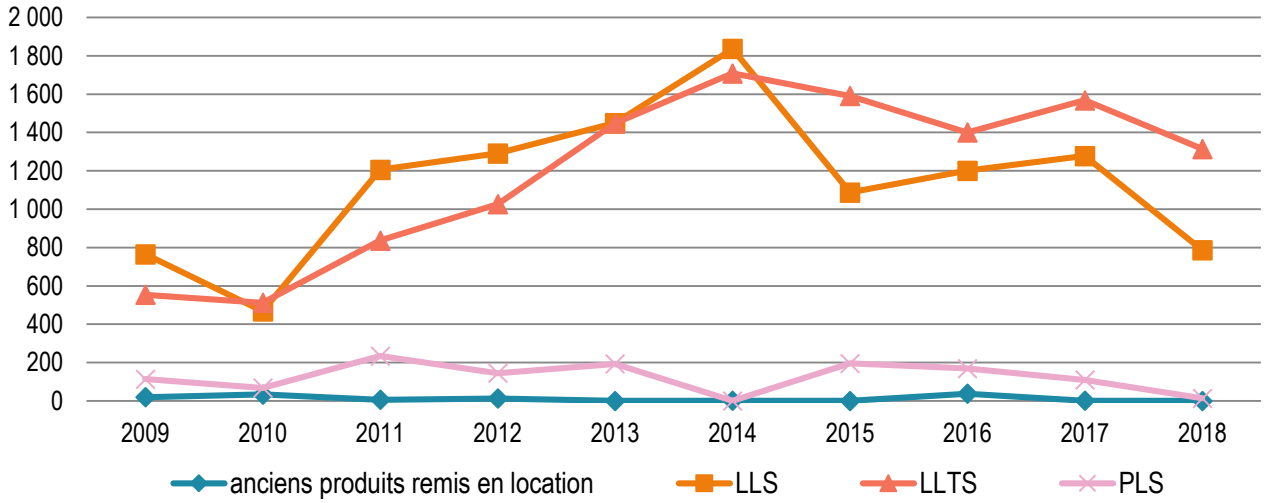


Figure 10 : Produits aidés mis en location depuis 2009

Sur ces dernières années (2012-2018), **le produit intermédiaire PLS représente peu soit 4% des mises en location** (maximum 7% certaines années) pour un parc d'un peu plus de 827 unités[3]. Ce logement peut permettre à des ménages ne pouvant accéder aux logements locatifs sociaux car dépassant les plafonds de ressources et pour qui le parc privé est trop cher, de se loger. **Ce logement aidé intermédiaire est produit principalement sur le bassin de vie Ouest et Nord à hauteur de 34% et 31%, produit plus adapté aux secteurs plus tendus.**

d) Les formes et typologies

85% du parc de logements locatifs sociaux en 2019 est de forme collective. La forme individuelle restant minoritaire avec une moyenne de 11% sur la période 2012-2018. **Une forme individuelle de moins en moins produite depuis 2011 répondant pour partie aux nécessités de densifier et d'économiser les espaces à urbaniser.** Un niveau en dessous de la barre des 10% atteint en 2017 et 2018.

3 En dehors de l'année 2014 où aucun logement de ce type n'est mis en location.

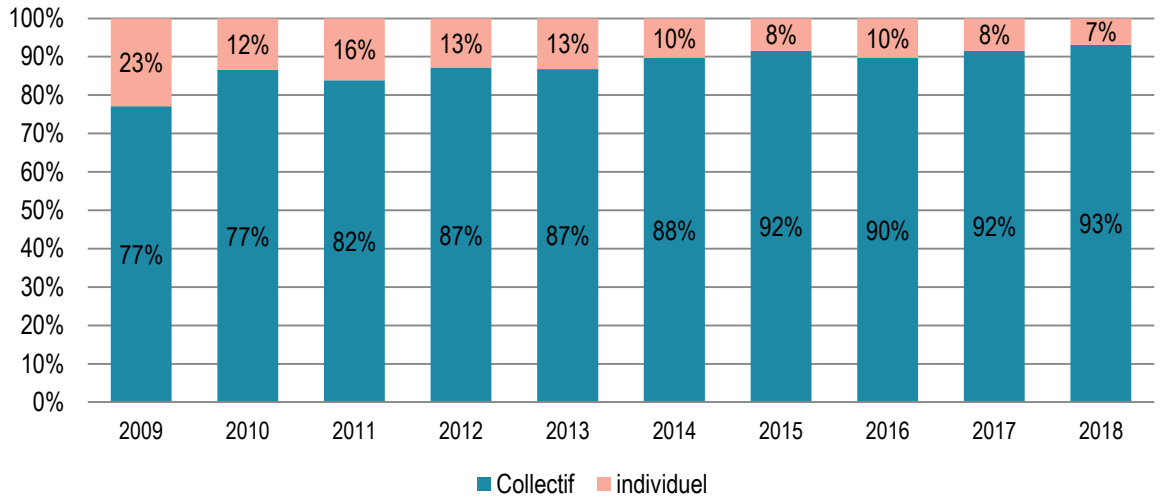


Figure 11 : Part des logements locatifs sociaux mis en location depuis 2009 selon leur type de construction

Une forme individuelle ou semi-collective qui peut on l'oublie souvent, allier les atouts de l'habitat individuel et une certaine compacité et densité des formes tout en limitant la consommation de foncier.

La forme d'habitat locatif social collective se généralise offrant peu de place à la forme individuelle dense qui représentait 23% en 2009. Des logements collectifs dans lesquels doivent apprendre à vivre les familles.

Le parc locatif social comprend en 2019 :

- 28% de petits logements T1 et T2,
- 38% de logements de taille moyenne T3,
- et 34% de grands logements T4/T5 et plus.

Les mises en location depuis 2012 se traduisent par la livraison plus importante de grands logements 39% contre 22% de T1/T2, les logements de taille moyenne restant dans la même proportion que la représentation au sein du parc.

Le territoire de la CASUD, se distingue par une part plus importante de petits logements mis en location depuis 2012 (36% T1/T2). A l'inverse, la production de grands logements est davantage représenté sur le bassin Ouest (43% T4 et plus).

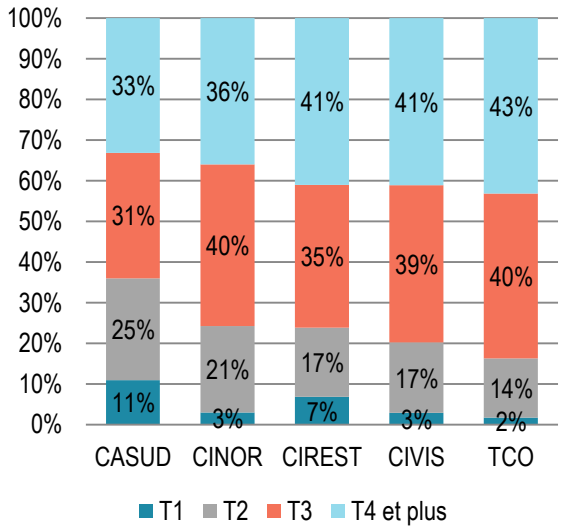


Figure 12 : Répartition par typologies des logements locatifs sociaux mis en location depuis 2012

3) Les prévisions de livraisons de logements locatifs sociaux

a) Les logements locatifs sociaux en chantier au 1er janvier 2019

Comme évoqué précédemment, les mises en chantier depuis 2019 récupérées auprès des services de la DEAL permettent de compléter l'analyse faite sur le parc locatif social au 1er janvier 2019 et les mises en location sur la période 2012-2018, à partir du volume de logements restant à livrer au 1er janvier 2019 dont les travaux ont démarré.

Ces logements correspondent à des financements accordés entre 2014 et 2018, soit au maximum 5 ans auparavant. **Cette période d'instruction des dossiers est à lire au regard des objectifs du SAR.**

Un potentiel de **7 814 logements locatifs aidés** est en chantier en 2019. **L'ensemble de ces logements en cours de construction se feront majoritairement dans l'Ouest** soit à hauteur de 34% **et dans le bassin Sud** pour 31%, 25% sur le bassin Nord et enfin seuls 9% à l'Est.

1 400 logements financés entre 2013 et 2015 ne sont pas achevés début 2019.

Ces tendances sont favorables dans la situation d'un secteur Sud déficitaire en logements sociaux et d'un marché Ouest tendu en termes de réponse à la demande sociale (cf indicateur de tension volet 3).

Lecture : 1 850 logements locatifs « aidés » (LLS –LLTS et PLS) financés en 2016 sont en chantier au1er janvier 2019 dont une majorité sur le territoire Ouest.

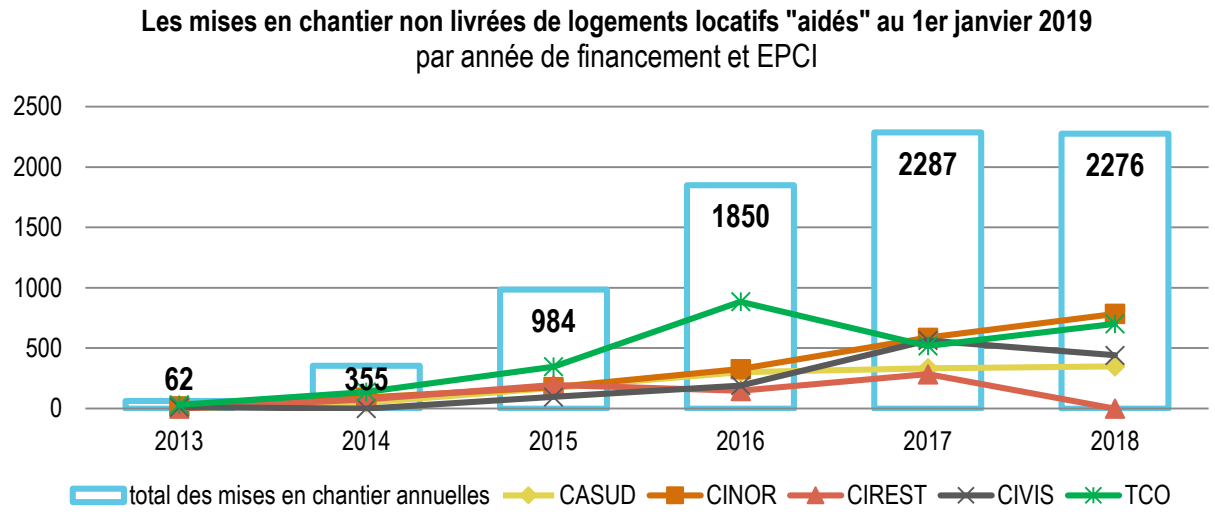


Figure 13 : Les mises en chantier non livrées de logements locatifs "aidés" au 1er janvier 2019 par année de financement et EPCI

Ces mises en chantier représentent 2 416 LLS (28%), 3 855 LLTS (45%) et 1 543 PLS (18%), **avec une part du PLS en nette progression.**

En termes de répartition géographique, le bassin Ouest absorbe 26% des chantiers de LLS (devancé par la CINOR avec 28%), 39% des chantiers de LLTS et 32% des PLS. A l'inverse, le bassin Est ne concentre que 15% des LLS, 7% des LLTS et 4% des PLS.

Ces chiffres illustrent dans l'Est, la fin d'un cycle de forte production de logements locatifs sociaux programmée et anticipée en opérations d'aménagement.

A une échelle communale, **3 communes (Saint-Paul, Saint-Denis, le Tampon) capteront 41% des prochaines livraisons**. Deux autres communes, Saint-Pierre et La Possession absorberont quant à elles 17% des mises en chantier et viennent complétées ce trio de tête.

Au regard de la situation observée au 1er janvier 2016, sur une période de 5 années, on constate :

Un volume des mises en chantier divisée par 2 sur le Bassin Est, baissant également de manière importante soit de 68% sur l'Ouest passant d'un volume de 4 400 à 2 600 et de 39% sur le bassin Nord. Enfin, sur le bassin Sud, seule la CIVIS connait une progression du volume de logements locatifs aidés mis en chantier de l'ordre de 19% soit environ 50 logements par an supplémentaires, la production sur la CASUD étant quant à elle en légère baisse de -5%. Cette évolution peut notamment s'expliquer par un nombre important de

logements financés en 2011 et 2012 aujourd'hui livrés mais encore en chantier début 2016.

Quoiqu'il en soit **cette diminution quasi générale traduit un rythme moins important du nombre de logements financés. La baisse du nombre de logements financés en 2019 devrait amener à poursuivre cette décroissance des mises en chantier à l'avenir.**

b) Les logements locatifs sociaux financés dont la construction n'a pas démarré

L'approche peut se poursuivre en termes de perspectives, en examinant les logements locatifs sociaux financés non encore mis en chantier. Ces opérations vont se traduire par des démarrages de travaux 2020 pour des livraisons effectives sur la période 2021-2024 (n+4).

Le bassin Sud et Ouest représentent chacun un tiers de cette programmation de construction locative « aidée » qui est comme pour l'ensemble des bassins de vie orientée majoritairement vers une offre de locatifs très sociaux à hauteur de 44%. Cette tendance est nettement moins marquée proportionnellement sur le secteur Nord en faveur du LLS et du bassin Ouest compte tenu d'une offre en PLS, produits intermédiaires plus importante représentant 34%.

Il faut noter de nouveau **la faible représentation du bassin Est soit 5% des perspectives de construction à court terme** à l'échelle régionales. Rappelons que ce bassin de vie représentait 22% des mises en location sur la période 2012-2018 soit une moyenne annuelle de 600 logements pour ne plus absorber que 9% des mises en chantier au 1er janvier 2019.

Ces futurs chantiers à l'échelle régionale, se concentrent pour 64% sur 5 communes : Saint-Denis au Nord, Le Tampon et Saint-Pierre au Sud et Saint-Paul et la Possession à l'Ouest. **Une production sur les deux communes du Sud nécessaire au regard des besoins et contribuant à combler à la marge le déficit observé sur le Sud de l'île.**

Au regard de la répartition par bassin annoncé au SAR, ces futures livraisons semblent proportionnellement supérieures au Nord et à l'Ouest, toutefois, sur un marché pour ce dernier tendu avec une demande qui reste importante et plus faibles sur les bassins Est et du Sud.

Tableau 2 : Les logements locatifs sociaux financés dont la construction n'a pas démarré par type et par bassin de vie

BASSINS DE VIE	LLS	LLTS	PLS	Total	Répartition	Part LLS	Part LLTS	Part du PLS
NORD	202	134	106	**442**	28%	46%	30%	24%
EST	19	59	0	**78**	5%	24%	76%	0%
OUEST	160	179	177	**516**	33%	31%	35%	34%
SUD	108	312	97	**517**	33%	21%	60%	19%
TOTAL	**489**	**684**	**380**	**1 553**	**100%**	**31%**	**44%**	**24%**

4) L'accession « aidée » à la propriété : LES *(Logement Evolutif Social)*, PSLA (Prêt Social Location – Accession)

a) Une production de LES (Logement Evolutif Social) groupé (G) et diffus (D) en baisse depuis 2013

Le produit évolutif social en accession à la propriété permet pour une partie des familles de sortir de situation d'insalubrité. Il offre également une alternative au logement locatif social et à la forme collective à des ménages possédant le foncier. Le LES dit « groupé » est essentiellement produit en opération de RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre).

Si on remonte en 2007 quelques années avant l'approbation du SAR, le niveau de production atteignait environ 800 unités soit 431 LES diffus et 356 LES groupés. Sur les 10 années qui ont suivie, la production de LES diffus a été divisée par 19 pour en 2018 ne représenter plus que 23 logements, et par 89 pour le LES groupé quasi inexistant en 2018 avec seuls 4 logements financés. **Des niveaux bas jamais atteints depuis 2007 avec cette importante chute en 2017 qui se confirme par un quasi arrêt en 2018 et 2019.**

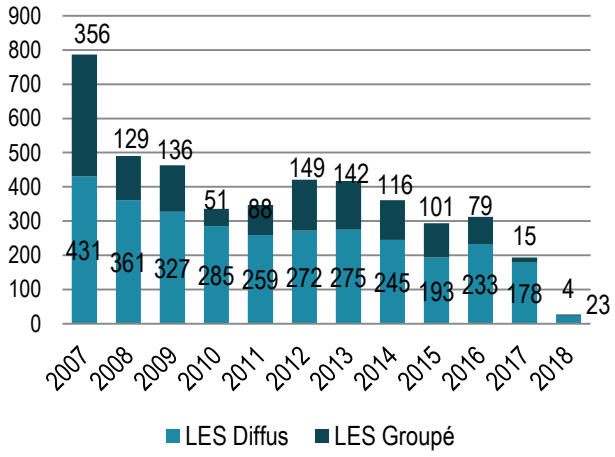


Figure 14 : Nombre de LES financés depuis 2007

Une accession sociale à la propriété en panne depuis plusieurs années qui a subi un arrêt brutal, touchée de plein fouet par la suppression de l'AL accession, décidé au plan national dans le Projet de Loi de Finances (PLF) 2018. Cette aide permettait de solvabiliser les ménages et boucler le financement des projets d'accession sociale à la propriété. Ce constat a interrogé notamment la programmation financée au sein d'opérations RHI en chantier avec le réexamen au cas par cas des situations et la proposition de solutions alternatives souvent locatives (en fonction des capacités financières et de la situation sociale).

En 2020, les arrêtés nationaux et préfectoraux devraient encadrer les règles d'aides à l'accession et à l'amélioration de l'habitat (Fiche 2.2.3 du Plan Logement Outre-mer (PLOM)) et permettre une reprise des dossiers à l'arrêt.

b) Le PSLA un produit en location - accession

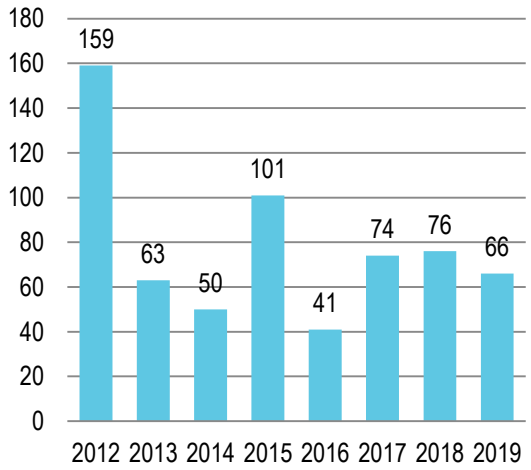


Figure 15 : Nombre de PSLA financés depuis 2012

Depuis 2012, un nouveau produit le PSLA (Prêt Location Accession) **complète l'offre.**
630 logements de ce type ont été financés depuis sa création. Toutefois, il représente moins de 80 lgts/an ce qui peut paraître peu pour offrir une alternative en termes de parcours résidentiels.

On estime à 300 le nombre de PSLA livrés depuis son financement en 2012 dont 53% sont localisés dans le Sud.

c) *Faiblesses des livraisons à venir en produits en accession aidée à la propriété*

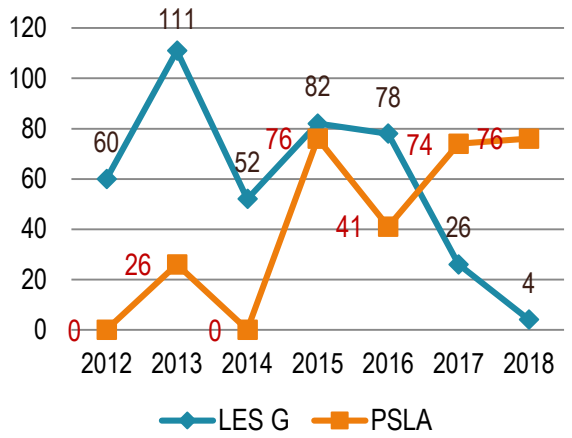


Figure 16 : LES groupé (G) et PSLA en chantier au 1er janvier 2019 - Répartition par année de financement

706 logements en accession aidée de type LES groupés et PSLA sont en chantier au 1er janvier 2019. Ce volume se répartis en 413 LES groupés et 293 PSLA. Des LES financés dans la période 2012-2015 non encore livrés début 2019 qui illustrent la difficile phase opérationnelle.

Sur le volume total de mises en chantier depuis le 1er janvier 2019 en locatif social et en accession (hors LES diffus et PTZ), **l'accession « aidée » PSLA ne représente que 8,3%** (une part qui progresse mais pour des volumes moins importants, s'expliquant par des mises en chantier globales moins importantes et des LES non livrés).

Au titre de la réponse aux attentes des réunionnais et aux besoins de fluidifier les parcours résidentiels énoncés dans le SAR, des objectifs quantitatifs pourraient être énoncés concernant ce segment du marché du logement.

Afin de répondre aux besoins d'une population croissante et de retrouver un marché du logement adapté à la demande en mettant la priorité sur le logement social, le parc de logements a augmenté depuis l'approbation du SAR de + 53 000 logements, dont près de 20 000 logements locatifs sociaux.

Par conséquent, un effort important de production de logements aidés est constaté depuis la réorientation de la défiscalisation du logement vers ce secteur en corrélation avec les objectifs du SAR.

Cette progression est plus marquée sur le bassin de vie Est avec + 19,9% d'évolution, une tendance qui se retrouve également pour le parc social permettant un rééquilibrage souhaité par le SAR de 95. Toutefois en volume, le bassin Sud est le plus dynamique globalement, exception faite d'une production en logements sociaux insuffisante.

Partie 2 - Etat de la demande et le niveau des attributions

A. Le maintien à un niveau élevé de la demande malgré l'effort de livraisons de logements aidés

Etat initial SAR : un stock de demandeurs en 2008 estimé à 26 000.

Le volume de demandeurs avoisinerait les 32 341 au 31/12/2019 et qui par conséquent aurait augmenté depuis 2008, traduisant **un besoin en logements toujours important malgré un effort de production**. Depuis 2011, cette demande semble comprise entre 27 700 et 32 800 demandeurs. Une barre des 30 000 demandeurs dépassée en 2019 soit une évolution de + 13% depuis 2014 (date de consolidation de la donnée) et de + 9% entre 2018 et 2019 traduisant un nombre de nouveaux dossiers toujours important.
Ce **maintien à un niveau élevé de la demande** peut avoir pour raisons :

- Plus de demandes formalisées,
- Besoins importants de décohabitation,
- Besoins liés à la croissance de la population.

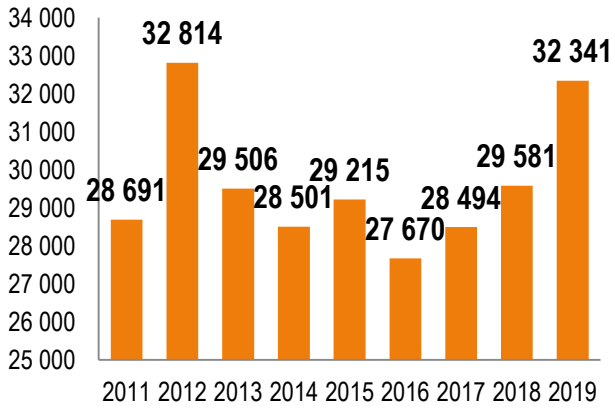


Figure 17 : Volume de demandeurs 2011-2019

La baisse du volume de demandeurs sur les bassins Nord et Est depuis 2012 est à mettre en lien avec l'effort de livraisons fait sur cette période sur ces 2 territoires. Toutefois, ce volume augmente ces dernières années sur l'ensemble des bassins de vie.

Depuis 2014 et jusqu'à fin 2019 la demande :

- Progresse fortement sur la CASUD et sur le TCO traduisant une pression plus forte (soit respectivement + 23% et +16%),
- Augmente également sur les territoires de la CINOR (+ 15%) et de la CIVIS (+11%),
- Enfin, une croissance moins prononcée sur le bassin Est à hauteur de 3%.

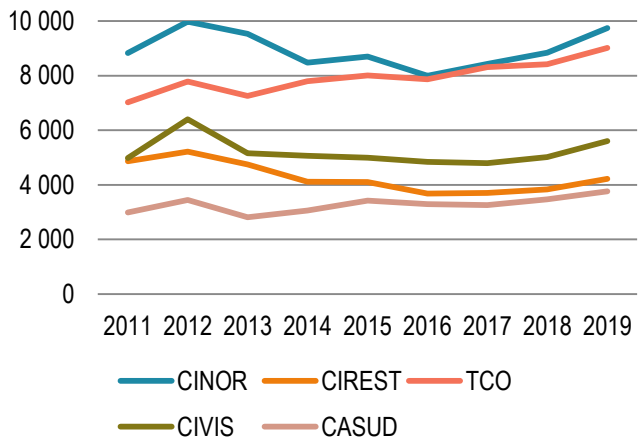


Figure 18 : Evolution du nombre de demandeurs de logements sociaux 2011-2019

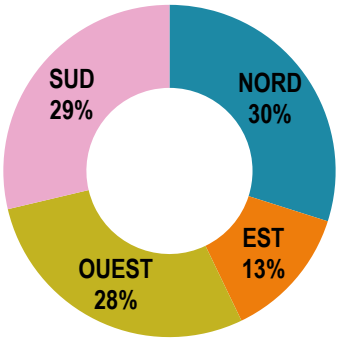


Figure 19 : Répartition de la demande en 2019

B. Des demandeurs jeunes davantage représentés et des ménages aux situations financières bien plus précaires qu'en métropole

En 2019, la demande de logements locatifs sociaux exprimée a pour caractéristiques :

- 93 % des demandes en attente ont moins de 3 ans et 63% moins d'un an,
- 29% des logements demandés sont des T3,
- 64% des demandes sont faites par des ménages de 1 ou 2 personnes, soit un besoin important en petits logements,
- 33% sont déjà locataires du parc social et souhaitent changer de logement, soit des demandes de mutations (env. 10 640) au sein du parc locatif social qui progresse soit en un an + 12,5 % ce qui ramènerait le total de demandes à 21 700, une demande hors mutations qui ne diminue pas,
- et 22% des demandeurs sont locataires du parc privé,
- Des demandeurs jeunes (moins de 30 ans) davantage représentés de l'ordre de 29%, illustrant des besoins de décohabitation en progression par rapport à 2017 (+ 3 points),
- 14% souhaitent changer de logement pour motif que leur logement est trop petit.

Au regard des données nationales :

- Un délai d'attente moyen moins long à La Réunion, de 11 mois contre 14 au niveau national,
- Une part moins importante qu'au niveau national des demandes de plus de 5 ans,
- Des ménages aux situations financières bien plus précaires qu'en métropole avec un revenu moyen inférieur de plus de 28%,
- Des différences sur la nature des revenus des ménages par rapport au niveau national dont 29% provient de revenus du travail contre 54% en métropole,
- Une part de personnes seules plus forte à La Réunion parmi les demandeurs,
- Une proportion de personnes âgées demandeuse bien inférieure à la moyenne nationale.

C. Un volume d'attributions en nette croissance depuis 12 ans

Le volume d'attributions est en nette croissance depuis 12 ans passant de 5 200 en 2007 à 7 477 en 2018 soit une augmentation globale sur la période de 44%. Cette hausse s'explique par la reprise des livraisons depuis 2011 avec toutefois une forte baisse amorcée en 2018 de 35% par rapport à 2017 s'expliquant par moins d'attributions dans le parc neuf.

Ce niveau d'attributions a permis de satisfaire la demande à la fois par des mutations au sein du parc existant (entre 6 et 8 demandes sur 10 selon les années) mais aussi par des attributions de logements neufs récemment livrés, ces derniers progressant fortement au sein des attributions passant de 17% en 2007 à 25% en 2018 **mais s'infléchissant de manière significative en 2018**,

une part qui depuis 2012 n'était jamais descendue en dessous des 31%.

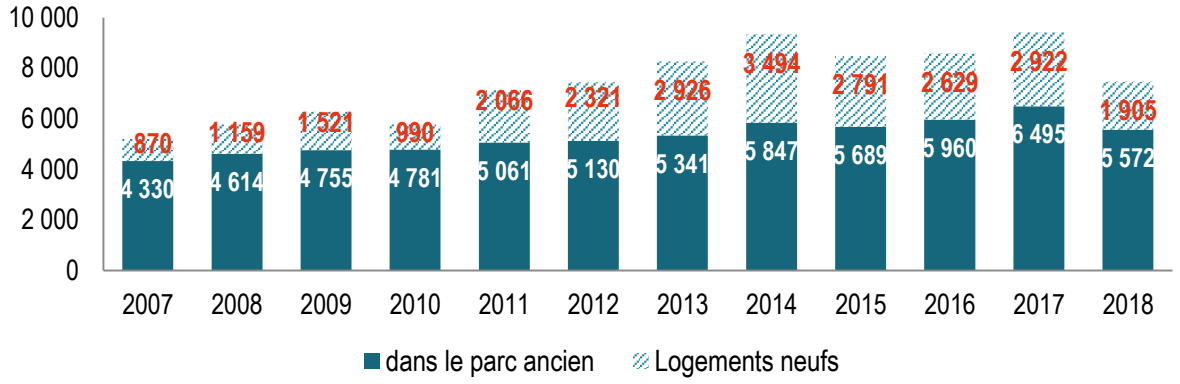


Figure 20 : Les attributions entre 2007 et 2018

Tableau 3 : Les attributions par bassins de vie (source ARMOS)

Bassin de vie	2007-2011 (avant le SAR)					
	dans le parc ancien	Logements neufs	Part des anciens	Part des nouveaux	Total des attributions	Répartition du total
CIREST	3 484	1 537	69%	31%	5 021	17%
TCO	4 612	1 304	78%	22%	5 916	20%
CINOR	7 811	1 483	84%	16%	9 294	31%
SUD	7 634	2 282	77%	23%	9 916	33%
REUNION	**23 541**	**6 606**	**78%**	**22%**	**30 147**	**100%**
Bassin de vie	2012-2018 (après le SAR)					
	dans le parc ancien	Logements neufs	Part des anciens	Part des nouveaux	Total des attributions	Répartition du total
CIREST	7 355	4 232	63%	37%	11 587	20%
TCO	7 572	5 027	60%	40%	12 599	21%
CINOR	14 059	5 502	72%	28%	19 561	33%
SUD	11 125	4 227	72%	28%	15 352	26%
REUNION	**40 111**	**18 988**	**68%**	**32%**	**59 099**	**100%**

Un peu plus de 59 000 attributions sont réalisées entre 2012 et 2018 qui se répartissent de la manière suivante : 20% pour les bassins Est et Ouest, 33% pour le bassin Nord et 26% pour le bassin Sud. Cette répartition diffère de la période antérieure 2007-2011, au détriment du bassin Sud et au profit de l'Est et du Nord. La progression des attributions dans les logements neufs constatée sur l'ensemble de l'île traduit l'effort de production généralisé. Les demandes de mutations restent prépondérantes de l'ordre de deux attributions sur 3 entre 2012 et 2018 contre une sur cinq sur la période de 5 ans précédente. Des attributions dans le parc existant qui progressent de + 16 500 logements contre + 12 400 logements dans le parc neuf.

Comme énoncé dans la sous orientation B1, il s'agit de rétablir l'adéquation de l'offre et de la demande. A la lecture des données sur la demande de logements sociaux exprimée à La Réunion, le volume de demandeurs reste important, continue de progresser et est supérieur au chiffre retenu dans l'état initial du SAR malgré, une croissance des attributions dans des logements locatifs sociaux neufs

comme dans le parc existant, permettant de satisfaire une partie de cette demande. Cette adéquation offre - demande sera davantage abordée dans le volet 3.

Partie 3 - La contribution aux objectifs de construction du SAR

A. Des besoins surestimés

Une étude prospective sur les besoins en logements à La Réunion à l'horizon 2035 commandée par la DEAL auprès de l'INSEE apporte des éclairages sur les dernières tendances démographiques et par conséquent sur les besoins de logements à venir.

Les besoins en logements sont conditionnés par l'augmentation du nombre de ménages sous les effets conditionnés de la croissance démographique, le vieillissement de la population et l'évolution des modes de cohabitation.

Le SAR prévoyait entre 2010 et 2030 un besoin de 180 000 logements supplémentaires (sous orientation B1) *se répartissant sur les 4 bassins de vie de la manière suivante : 39% au Sud, 15% à l'Est, 27% à l'Ouest et 19% au Nord*.

L'INSEE estime désormais entre 2013 et 2035 un besoin de construction de l'ordre de 169 000 logements soit 7 700/an en moyenne dont **la répartition a évolué donnant un point plus important au bassin Nord** soit 25,7% conduisant à une baisse sur l'ensemble des autres bassins : CIREST 13,4%, TCO 23,8%, Sud 37,7%.

Des besoins qui seront plus élevés sur les territoires de la CIVIS, de la CINOR et du TCO s'expliquant notamment par soit une croissance démographique plus forte qu'ailleurs ou par le vieillissement de la population, principal moteur de l'accroissement du nombre de ménages.

Par territoire, les tendances globales sont les suivantes :

- **CASUD :** une croissance démographique la plus faible de l'île avec un nombre de ménages qui augmenterait nettement moins vite, avec une part des ménages de 60 ans et plus la plus élevée de l'île,
- **CINOR :** une croissance démographique plus forte qu'ailleurs avec un vieillissement moins prononcé et des ménages qui resteraient plus petits,
- **CIREST :** un nombre de ménages qui augmente moins rapidement que sur le département pour une croissance de population équivalente dont leur taille est plus élevée,
- **CIVIS :** une croissance démographique plus rapide que pour l'ensemble de l'île mais moins forte que sur la CINOR avec une taille des ménages qui reste dans la moyenne et davantage de personnes âgées,
- **TCO :** une population qui va croître deux fois moins vite que sur le département dont le vieillissement est le principal facteur explicatif avec un accroissement du nombre de ménages induit.

Les conclusions liées aux données présentées précédemment ne doivent pas être trop vite formulées. En effet, les estimations des besoins en

logements, dont ont découlé les objectifs de production par bassin, se sont basées sur une **hypothèse de croissance de population où La Réunion atteindrait le million d'habitants en 2037**.

Les dernières estimations de la population réunionnaise à l'horizon 2050 viennent apporter un premier élément d'analyse relativisant l'estimation des besoins en logements inscrite dans le SAR. Cette estimation s'appuie en effet sur des données au 1er janvier 2013 et projette la population réunionnaise à un million d'habitants en 2037, soit 7 années plus tard. **Un ralentissement de la croissance démographique envisagée lors de l'élaboration du SAR est donc constaté, impliquant mécaniquement des besoins moins importants en logements.**

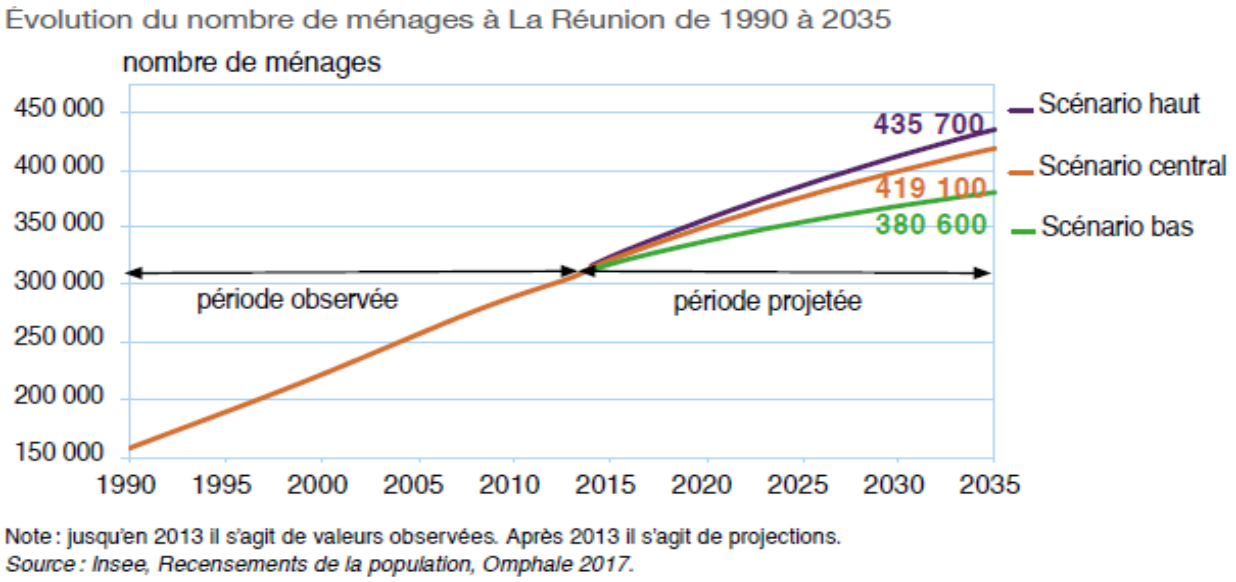


Figure 21 : Evolution du nombre de ménages à La Réunion de 1990 à 2035

B. Une réponse insuffisante au regard des objectifs affichés accompagnée d'une disparité territoriale

1) Les dynamiques de construction depuis le 1er janvier 2011

Afin d'étudier les dynamiques de construction et les livraisons de logements, l'utilisation de la base SITADEL, amène à formuler deux hypothèses :

- Un logement autorisé en N sera livré au cours de l'année N+1, sans distinction entre collectifs et individuels.

- Une décision favorable des services instructeurs pour un permis n'est pas toujours synonyme d'une réalisation de logements. En effet, un taux de perte, généralement de 10%, est constaté entre les logements autorisés et ceux effectivement livrés.

Ainsi, de manière théorique, ce sont 53 330 logements qui ont été livrés sur la période 2012-2019.

(**59 256** *logements autorisés entre 2011-2018* **x 90% = 53 330** *logements estimés livrés entre 2012 et 2019*)

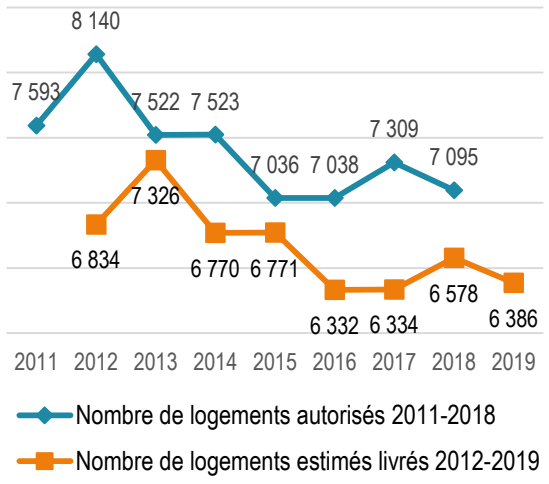


Figure 22 : Nombre de logements autorisés entre 2011 et 2018 par année et nombre de logements estimés livrés entre 2012 et 2019, SITADEL

Entre 2011 et 2018, le **rythme moyen de logements autorisés est de l'ordre de 7 400 logements par an, celui des logements estimés livrés sur 2012-2019 suit la même tendance avec une moyenne inférieure de 10% compte tenu des hypothèses formulées.**

Comme énoncé dans l'état initial de l'environnement du SAR après une période de construction de l'ordre de 9 000 logements par an entre 1999 et 2004, puis une production annuelle autour de 11 000 et 12 000 logements entre 2005 et 2008, porté par la défiscalisation, le marché s'est retourné à partir de la crise de 2008.

La production privée s'est fortement ralentie, compensée par les VEFA en logement social mais le niveau global est resté en-deçà des rythmes précédents.

2) Comparaison des objectifs du SAR avec la dynamique de construction

L'objectif à l'horizon 2030 est d'atteindre une production de 180 000 logements, soit **9 000 logements par an sur 20 ans**, dont 7 000 en production neuve / 2 000 en renouvellement, et 40% de logements locatifs sociaux.

Si l'on ramène cet objectif sur la période observée (2012-2019), on va comparer les logements autorisés sur la période du 1er janvier 2011 au 1er janvier 2019, soit 8 années pleines, qui ont impactés la période du SAR. Ces chiffres de constructions sont ainsi mis au regard des objectifs du SAR : 9 000 logements neufs par an, soit 72 000 logements à construire.

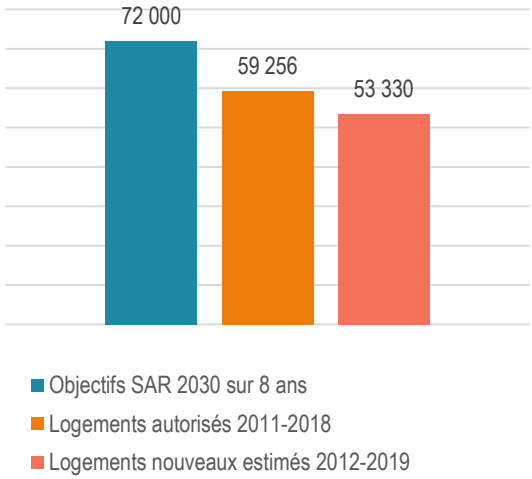


Figure 23 : Comparaison entre les objectifs du SAR et l'estimation des logements livrés, SITADEL

On observe que les objectifs du SAR ne sont pas complètement atteints. **Il manquerait environ 18 700 logements supplémentaires pour répondre aux besoins estimés dans le cadre du SAR sur les 8 premières années.** Ce sont 53 330 logements nouveaux qui ont été réalisés suite aux 59 256 logements autorisés, soit une moyenne annuelle de 6 666 logements face aux 9 000 logements fixés en tant qu'objectifs par le SAR.

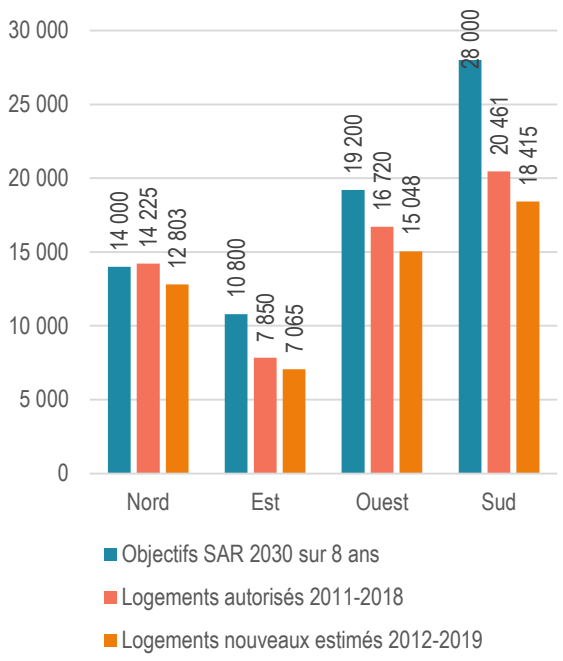


Figure 24 : Comparaison entre les objectifs du SAR et l'estimation des logements livrés par bassins de vie, SITADEL

Le constat qui peut être fait par bassin de vie est le suivant:

- **Le Nord est le seul bassin de vie à connaître un nombre de logements autorisés conforme à ses objectifs**, voire légèrement supérieur (+ 225 logements). Toutefois l'hypothèse selon laquelle 10% des logements autorisés ne sont pas livrés fait que le Nord présente un déficit de 1 200 logements par rapport à ses objectifs ;

- **L'Est et l'Ouest ont un retard significatif**, avec respectivement – 3 735 logements et – 4 152 logements par rapport aux objectifs ;

- **Le Sud accuse un différentiel important**, près de 9 600 logements non réalisés, malgré 18 415 logements construits, chiffre le plus important des bassins de vie.

Tableau 4 : Répartition par bassin des objectifs du SAR et de la dynamique de construction, SITADEL

Bassin de vie	Poids par bassin des objectifs SAR	Contribution de chaque bassin à la construction
Nord	19%	24%
Est	15%	13%
Ouest	27%	28%
Sud	39%	35%

Dans la réalité, le Nord est surreprésenté par rapport aux poids définis dans la répartition des objectifs de production du SAR (+ 5 points), l'Ouest respecte quasiment le niveau et l'Est est légèrement sous représenté par rapport à l'objectif du SAR (– 2 points). Le Sud est en revanche en dessous des objectifs avec 4 points d'écart.

La représentation du bassin Nord semble se rapprocher de la nouvelle répartition des besoins annoncée par l'INSEE dans sa dernière étude.

3) Contribution par la production de logements aidés

Le SAR préconise dans l'orientation B1 une prévision de l'ordre de 180 000 logements à construire en 20 ans, dont une majeure partie devrait être réalisée sous la forme de logements aidés, soit une proportion évaluée à 60%.

La prescription n°13 définit un niveau de production de logements aidés qui ne doit pas être inférieur aux 40% des nouveaux logements à construire (dans les documents qui doivent être compatibles avec le SAR).

a) Dynamique globale de construction de logements

Au regard de la dynamique de construction globale de logements, la part du locatif social évolue selon les années entre 32 % et 52% sur la période 2012-2018. 2012 et 2018 sont les deux années pour

lesquelles le taux minimal de 40% inscrit au SAR n'est pas atteint[4] (cf graphique ci-dessous).

Les deux courbes semblent assez proches. Le pic de production de 2013 semble se retrouver en 2014 pour le locatif social (la forme collective est souvent livrée à N+2 pouvant expliquer ce glissement).

En 2017, la production du social semble légèrement supérieure alors que la dynamique globale est à la stagnation. A l'inverse, une baisse des livraisons de logements locatifs sociaux est à noter en 2018 (déjà évoquée précédemment) qui ne se confirme pas sur le plan de la construction globale. Toutefois, le contexte actuel de crise sanitaire devrait impacter fortement le secteur de la construction de logements de tous types.

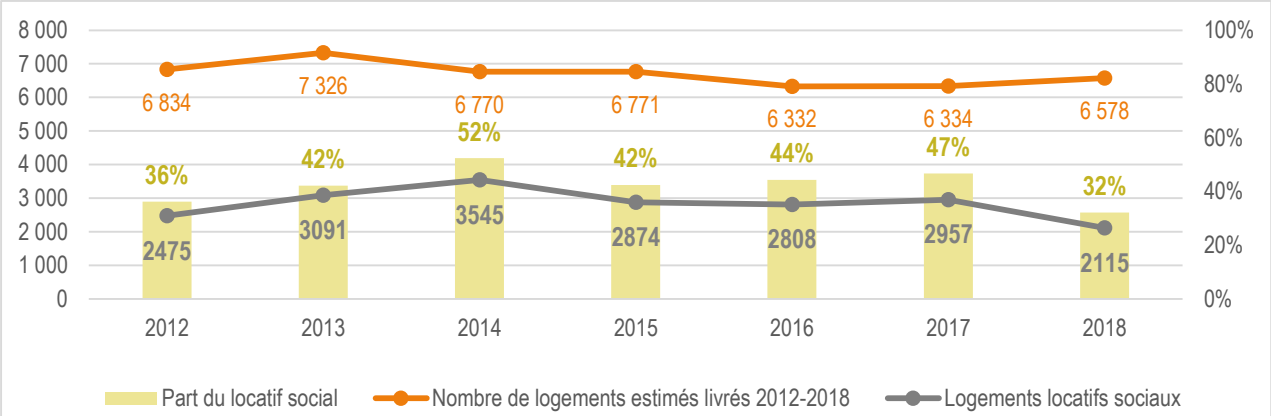


Figure 25 : Mesure de la dynamique de construction depuis l'approbation du SAR (SITADEL) et contribution de la production de logements locatifs sociaux

b) Contribution du logement locatif social à la dynamique globale

La dynamique de construction sur la période 2012-2018 calculée à partir des permis de construire estime un nombre de logements livrés sociaux comme privés sur cette période de l'ordre de 47 000.

Si on regarde la production du parc locatif social sur cette même période chiffrée à presque 20 000 logements, **la part des logements locatifs sociaux représente 42% de la dynamique de construction dépassant (hors produits en accession) le minimum prescrit au SAR de 40% de logements aidés.**

Cette participation du parc locatif social à la croissance globale du parc de logements est conforme au seuil minimal sur l'ensemble des bassins de vie exception faite du bassin Sud.

Cette contribution semble beaucoup plus forte et va bien au-delà du minimum de 40% inscrit au SAR dans le Nord et surtout dans l'Est. Sur ce territoire, 66% de la dynamique de construction se justifie par la livraison de programmes de logements locatifs sociaux, illustrant la faible représentativité de la dynamique privée. Cette dynamique est plus importante dans l'Ouest malgré l'atteinte des 40%.

Enfin, **cette contribution par le parc locatif social est comparativement plus faible dans le Sud soit 27%, un niveau plus bas que celui prescrit par le SAR** (hors produits en accession).

[4] Dans le cadre de cet exercice ne figure pas la part d'accession aidée faisant partie intégrante du taux SAR.

Tableau 5 : Contribution de la production de logements locatifs sociaux à la dynamique de construction par bassin de vie

BASSIN DE VIE	DYNAMIQUE DE CONTRUCTION (SITADEL) CONTRIBUTION DES MISES EN LOCATION PARC SOCIAL (RPLS)				
	Nombre de logements estimés livrés 2012-2018	Répartition de logements estimés livrés 2012-2018	Logements sociaux mis en location 2012-2018	Répartition des logements sociaux mis en location 2012-2018	Part du locatif social dans la dynamique de construction
NORD	10 926	23%	5 815	29%	**53%**
EST	6 572	14%	4 336	22%	**66%**
OUEST	13 329	28%	5 390	27%	**40%**
SUD	16 118	34%	4 324	22%	**27%**
La Réunion	***46 945***	***100%***	***19 865***	***100%***	***42%***

c) Quelle atteinte des objectifs de construction en logement social ?

Au-delà de la part des logements locatifs sociaux dans la production de nouveaux logements, il est intéressant de regarder par rapport aux besoins quantitatifs de ce secteur exprimé au SAR, **le niveau d'atteinte des objectifs fixés**.

Par conséquent, en ajoutant aux livraisons de logements locatifs sociaux (utilisés dans l'analyse précédente), les programmes mis en chantier en locatif comme en accession aidée à la propriété (qui seront prochainement livrés), l'approche du taux de couverture des besoins par la production neuve « aidée » est plus complète.

En effet, à partir :

- Des données disponibles sur les logements aidés exposées jusqu'à présent à la fois en termes d'opérations livrées et à livrer,
- De la part des objectifs de construction estimés au SAR qui doivent être couverts par ce type de logements, soit à minima 40%,
- **Et de l'hypothèse qu'en 2020, soit à mi-parcours, environ 50% des besoins devraient être couverts**, plusieurs constats peuvent être posés (cf tableau ci-dessous).

Le bassin Nord semble avoir couvert plus de la moitié de ses besoins de construction de logements aidés estimés au SAR de 2011 soit à hauteur de 60%. Les bassins Est et Ouest se rapprochent de cet objectif de 50% avec respectivement 48 et 46% d'atteinte. A l'inverse pour le bassin Sud, ce taux comble un peu plus d'un quart des besoins mais bien en deçà des besoins.

Tableau 6 : Mesure de la dynamique de construction depuis l'approbation du SAR (SITADEL) et contribution de la production de logements locatifs sociaux

BASSIN DE VIE	OBJECTIFS SAR		LOGEMENTS AIDES REALISES ET EN COURS NIVEAU D'ATTEINTE DES OBJECTIFS					
	Répartition des logements à réaliser inscrite au SAR 2010-2030	**Dont logements aidés (min 40%)**	Dont locatif social mis en location entre 2012 et 2018 (LLS-LLTS-PLS)	Dont locatif social en chantier au 01/01/ 2019 (LLS-LLTS-PLS)	Dont accession sociale en chantier au 01/01/2019 (LESG/PSLA)	Dont Logements locatifs et en accession financés non mis en chantier	**Total Logements aidés Répartition**	**Part des besoins couverts**
NORD	35 000 (19%)	**14 000**	5 815 (29%)	1 985	149	478	**8 427** (28%)	**60%**
EST	27 000 (15%)	**10 800**	4 336 (27%)	702	106	78	**5 222** (17%)	**48%**
OUEST	48 000 (27%)	**19 200**	5 390 (22%)	2 621	333	516	**8 860** (30%)	**46%**
SUD	70 000 (39%)	**28 000**	4 324 (22%)	2 506	118	537	**7 485** (25%)	**27%**
TOTAL	**180 000**	**72 000**	**19 865**	**7 814**	**706**	**1 609**	**29 994**	**42%**

Précisions méthodologiques : Ces résultats présentés ci-dessus ne comprennent pas les produits suivants : PTZ- LES diffus et prennent en compte l'ensemble des programmes en chantier non encore livrés au 01/01/2019 et les opérations financées dont les travaux vont prochainement démarrer.

C. Prise en compte du logement dans les PLH et les PLU

1) Les PLH : outil de déclinaison à l'échelle intercommunale de la politique du logement

Le PLH localise par commune et par quartier les objectifs quantifiés de l'offre nouvelle et précise la part des logements sociaux.

Les PLH qui ont suivis l'approbation du SAR sur la période 2011 - 2016 sur les territoires de la CINOR, du TCO et de la CIREST intègrent la part minimale de 40% de logements aidés.

Cette proportion va bien au-delà répondant aux besoins et atteint 61% sur le PLH du TCO, 68% sur celui de la CIREST et 59% pour le PLH de la CINOR. Parmi ce taux, une proportion est dédiée à accession aidée (LES, PSLA, PTZ) comprise entre 16% et 26% avec une part importante accordée aux produits locatifs LLS-LLTS (33% à 46%).

Les objectifs de construction définis dans les PLH sur ces trois bassins de vie sont davantage atteints que sur la période antérieure (2005-2010) marquée par l'impact de la défiscalisation du logement privé peu maitrisé. Le taux d'atteinte des objectifs varient selon les territoires.

Les objectifs « d'apporter de la mixité sociale dans les quartiers » et de « favoriser les parcours résidentiels avec l'accession sociale » rappelés dans le SAR ne sont pas atteints malgré une volonté de produire ce type de produits.

Pour la génération suivante de PLH 2017/2019 à 2025, les ambitions de production de logements en accession aidée à la propriété sont revues à la baisse ne représentant plus que 14% sur la CINOR, et 13% sur le TCO. Sur la CIREST en revanche, l'objectif en termes de logements en accession aidée reste relativement stable avec 19% des logements à produire.

Le caractère peu contraignant de ce document n'engage pas toujours les acteurs. Il pourrait être davantage prescriptif. L'outil de déclinaison qu'est le PLH est souvent centré sur l'atteinte d'objectifs quantitatifs de programmation sur un délai court de 6 ans.

2) Les documents locaux d'urbanisme

Les outils réglementaires sont pas toujours suffisamment mobilisés dans les PLU : secteur avec un pourcentage de mixité sociale, majoration de la constructibilité, Emplacement Réservé (ER).

Au sein des documents d'urbanisme, des emplacements réservés sont définis, peu semblent dédiés à la construction logements sociaux.

Sur la moitié des documents d'urbanisme en vigueur sur l'île, on retrouve des secteurs sur lesquels une part de logements aidés minimale est exigée selon la surface du projet. On peut retrouver en effet des taux compris à minima entre 20 et 40% pour des superficies de terrain > à 600, 1000, 1500, 1800, 2000 et 4000 m² selon les communes et les zonages.

D. Bilan et propositions dans le cadre du PLOM

Le futur SAR pourra s'appuyer sur les fiches actions du PLOM dont les éléments de synthèse ci-dessous sont issus.

Une politique du logement efficace suppose que l'offre corresponde à la demande. Le préalable est que les acteurs du logement disposent d'une connaissance fine des caractéristiques de l'offre et de la demande, ainsi que les conditions de fonctionnement du marché de l'habitat.

Pour y parvenir, il convient de monter en gamme en termes de compétences et d'outils de connaissance, notamment par un meilleur partage des données recueillies par les différents acteurs du logement, qu'elles soient nationales ou territoriales.

Par ailleurs, il est nécessaire d'amplifier l'appui de l'État en matière d'ingénierie au profit des différents acteurs, et d'affirmer son rôle en matière de planification opérationnelle, aux côtés des collectivités territoriales compétentes.

Une meilleure prise en compte des spécificités locales est nécessaire afin que La Réunion puisse accélérer la production de logements adaptés à ses besoins. **L'approche quantitative de développement du parc social doit donc être associée à une démarche plus qualitative : meilleure intégration dans le tissu urbain, adaptation aux exigences climatiques et écologiques, réponse aux besoins des publics les plus en difficulté**. De plus, la politique du logement en outre-mer doit mieux investir le parc privé dont la capacité est sous-utilisée, notamment en centre-ville où la vacance est prédominante.

Depuis le début des années 2000, les coûts du logement outre-mer ont significativement augmenté. Dans certains territoires, sur le seul périmètre du logement social, les coûts de construction et de réhabilitation ont ainsi doublé. Si l'inflation ou la nécessaire montée en qualité des constructions expliquent cette hausse, certains coûts élevés constatés sont moins justifiés.

La politique du logement menée par l'Etat peut agir sur plusieurs leviers : une meilleure connaissance des coûts pour allouer de manière plus efficiente les moyens ; l'utilisation de matériaux locaux ou issus de l'environnement régional ; l'adaptation des normes aux spécificités de ces territoires.

Les territoires d'outre-mer sont caractérisés par une rareté du foncier disponible, qui en augmente la valeur, pénalisant fortement la production de foncier aménagé ou le renouvellement urbain pour la réalisation d'opérations nouvelles de logements. L'Etat et les collectivités doivent donc agir sur différents leviers pour libérer le foncier aménageable : déblocage des situations indivisaires et titrement, réduction de la spéculation par des mesures fiscales appropriées, facilitation

d'opérations d'aménagement mixtes favorisant la production d'un urbanisme résilient et inclusif, etc.

Par ailleurs, il est nécessaire de replacer les collectivités territoriales au centre de la dynamique en les accompagnants financièrement et techniquement pour qu'elles utilisent les différents outils dont elles disposent, afin de répondre aux enjeux auxquels elles sont confrontées.

Le SAR prévoyait un besoin de 180 000 logements supplémentaires (orientation B1) se répartissant sur les 4 bassins de vie de la manière suivante : 39% au Sud, 15% à l'Est, 27% à l'Ouest et 19% au Nord.

Une réponse insuffisante au regard des objectifs du SAR est observée (53 330 contre 72 000 logements à réaliser en 8 ans) et est à relativiser au regard de la baisse de la croissance démographique envisagée dans les nouvelles projections de l'INSEE.

Concernant la répartition, une contribution plus importante du bassin Nord est constatée dans la production de logements à l'échelle régionale par rapport à celle prévue par le SAR (+ 5 points). A contrario, le Sud y contribue moins fortement aux objectifs de construction, soit à hauteur de 35%, contre 39% énoncés dans le SAR.

La part des logements locatifs sociaux représente 42% de la dynamique de construction dépassant (hors produits en accession) le minimum prescrit au SAR de 40% de logements aidés.

Cette participation du parc locatif social à la croissance globale du parc de logements est conforme au seuil minimal sur l'ensemble des bassins de vie exception faite du bassin Sud.

Synthèse et conclusion

✚ Evolution du parc de logements depuis 2012

La sous orientation B1 du SAR rappelle le besoin en logements supplémentaires estimé pour la période 2010-2030, **soit 180 000 logements**.

Cette estimation a été revue à la baisse par l'INSEE. Elle serait désormais de **169 000 logements pour la période 2013-2035.**

Le million d'habitants initialement envisagé pour **2030** a été depuis révisé par l'INSEE, qui estime que ce seuil ne serait atteint **qu'à partir de 2037**.

Au regard de ces besoins retenus à l'écriture du schéma et de ceux révisés, il ressort un déficit de **19 000 logements à l'échelle régionale** sur les 8 premières années de mise en œuvre du SAR.

Au regard des objectifs du SAR, **les dynamiques de construction observées sont insuffisantes**. Ces chiffres doivent tout de même être relativisés, compte tenu de la baisse de la croissance démographique envisagée dans les nouvelles projections.

La réponse à ce besoin, passe en particulier par la production de logements aidés qui représente sur cette période (2012-2018) **42% de la dynamique de construction**, **conformément au minimum de 40% inscrit dans la prescription 13** (en lien avec les PLH).

✚ La répartition par bassin de vie des dynamiques de construction

Au-delà de l'approche régionale, le SAR propose **une répartition** des 180 000 logements à construire **selon une logique de bassins de vie** (Nord 19%, Sud 39%, Est 15%, ouest 27%). Cette réponse territoriale à partir de l'examen des données montre un bassin Nord absorbant une part plus importante de la production régionale se rapprochant du poids qu'il représente au sein des nouvelles estimations de l'INSEE (25,7%). **Le bassin Ouest semble capter davantage proportionnellement et au détriment du Sud.** La part de logements sociaux par bassin de vie est supérieure dans le Nord et l'Est mais reste bien inférieur sur le bassin Sud (27%).

✚ La contribution aux objectifs de construction du SAR

Au regard de l'atteinte des objectifs de construction à mi-parcours, **seul le Nord semble les atteindre alors que le Sud accuse un important différentiel**.

On observe une progression du parc locatif social, avec 20 000 supplémentaires depuis 2012, qui représente aujourd'hui **23,7% du parc de résidences principales**. En effet, les nouveaux logements aidés mis en location depuis l'approbation du SAR ont fortement contribué à l'augmentation du parc locatif social de l'Est répondant ainsi au besoin de rééquilibrage souhaité par le SAR de 95. Cependant en termes de volume, cette dynamique reste favorable aux bassins Nord et Ouest.

Enfin, **le bassin Sud bénéficie de cet effort de construction mais de manière globalement insuffisante** au regard de la part régionale, que celui-ci devrait absorber.

Synthèse et conclusion

✚ Synthèse sur l'évolution du logement social

Il est **important** de préciser que la production de ce type de logements **a été rendu possible par l'apport de la défiscalisation sur la période 2010-2014**, un dispositif de financement remplacé progressivement depuis 2015 par le crédit d'impôt avec des volumes en baisse se stabilisant ces dernières autour de 2 300 unités/an contre 3 000 – 3 500 les années précédentes. **Cette production en baisse à l'avenir semble en défaveur des objectifs annoncés au SAR.**

Sur le **plan quantitatif**, on observe un **volume de demandes qui ne fléchit pas à l'échelle régionale,** (exception faite sur le bassin Est) et ce **malgré un volume d'attributions qui progresse de 44%** entre 2007 et 2018 dont 59 000 depuis 2012. Ceci traduit la contribution des nouveaux logements livrés et la satisfaction des demandes de mutations au sein du parc locatif social existant.

Le rétablissement de **l'adéquation offre / demande** objet de l'orientation B1, passe également par le développement d'une offre de logements aidés intermédiaires encore faible et l'accès à la propriété aujourd'hui en difficultés. Cette adéquation sera réexaminée dans le volet 3.

Enfin, **une forme locative sociale dense et collective qui se généralise** contribuant aux **volontés de densification du SAR** mais offrant **peu de place aux formes individuelles et à la diversité des types d'habitats proposés.**

VOLET 2

APPROCHE SPATIALE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS : ZONAGES DU SAR, ARMATURE URBAINE ET ÉQUILIBRES TERRITORIAUX

Orientations prises en compte :

A.1 : S'appuyer sur une armature urbaine hiérarchisée

B.1 : Rétablir l'adéquation entre la demande et l'offre en logements en assurant une production suffisante de logements sociaux ainsi que les conditions d'un parcours résidentiel.

B.2 : produire une offre de logement social adaptée au territoire

Dires des acteurs

« La réponse à l'armature urbaine a été focalisée essentiellement sur la densité en logements. On a répondu aux objectifs quantitatifs et non aux objectifs qualitatifs. »

Prescriptions prises en compte :

Prescription N°5 :

Relative à la part des logements nouveaux dans les espaces urbains à densifier identifiés

Prescription N°9 :

Relative au respect de la hiérarchie entre les différentes centralités

Prescription 13 :

Relative aux caractéristiques des projets urbains

Prescription 6 :

Relative aux espaces d'urbanisation prioritaires

Prescriptions 10 à 12

Relatives aux possibilités d'extension qui sont abordées dans le chapitre « respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace » en lien avec l'orientation A1.

Partie 1 - La construction des logements face aux objectifs de polarisation et de densification

A. Au regard des zonages du SAR

L'objectif du SAR, au travers de **la prescription n°5 est de densifier le tissu urbain existant avant de permettre les extensions urbaines**. Ainsi, au moins 50% des nouveaux logements projetés doivent se faire dans les **espaces urbains à densifier (EUD) identifiés au SAR de 2011.**

À l'échelle régionale**, 61% des logements autorisés**[5] (bénéficiant d'une autorisation de construire auprès de l'autorité compétente) **sont localisés dans l'Espace Urbain à Densifier (EUD).**

***SITADEL** est le « Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux » de la DEAL*

Cette base de données recense l'ensemble des opérations de construction à usage d'habitation (logement) et à usage non résidentiel (locaux) soumises à la procédure d'instruction du permis de construire.

La prescription n°6 fait quant à elle référence aux espaces urbains prioritaires (EUP), qui représentent **3 525 hectares** (foncier à vocation d'activités compris) à l'échelle du territoire. Leur capacité d'accueil est estimée **à 20 %** du total des 180 000 logements à construire à l'horizon 2030.

Ces espaces correspondent aux secteurs « à urbaniser » identifiés lors de la construction du SAR de 2011. Ils ont pour vocation principale d'accueillir les futures opérations d'aménagement et les constructions nouvelles, avant toute nouvelle extension.

La part des logements prévus et autorisés en EUP **est de 15%.**

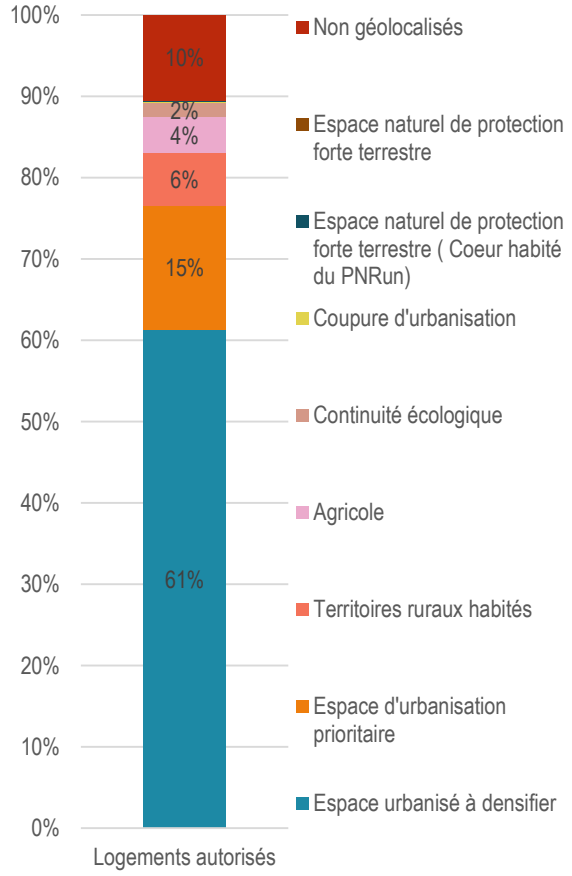


Figure 26 : Répartition des logements autorisés par espaces urbains du SAR, SITADEL

[5] Dernières données disponibles de la base de données SITADEL sont de 2018.

Néanmoins, si l'on met ces chiffres en perspectives à l'échelle de l'espace urbain de référence (EUR) on observe que **76 % des logements actuellement autorisés se situent au sein de l'EUR.**

Pour rappel, l'EUR est composé de l'ensemble des espaces des EUD et des EUP.

EUR = EUD+EUP

En analysant sous cet angle, l'évolution constatée des logements autorisés, respecte bien la « philosophie » du SAR dans son objectif de densification de ses zones urbaines et à urbaniser.

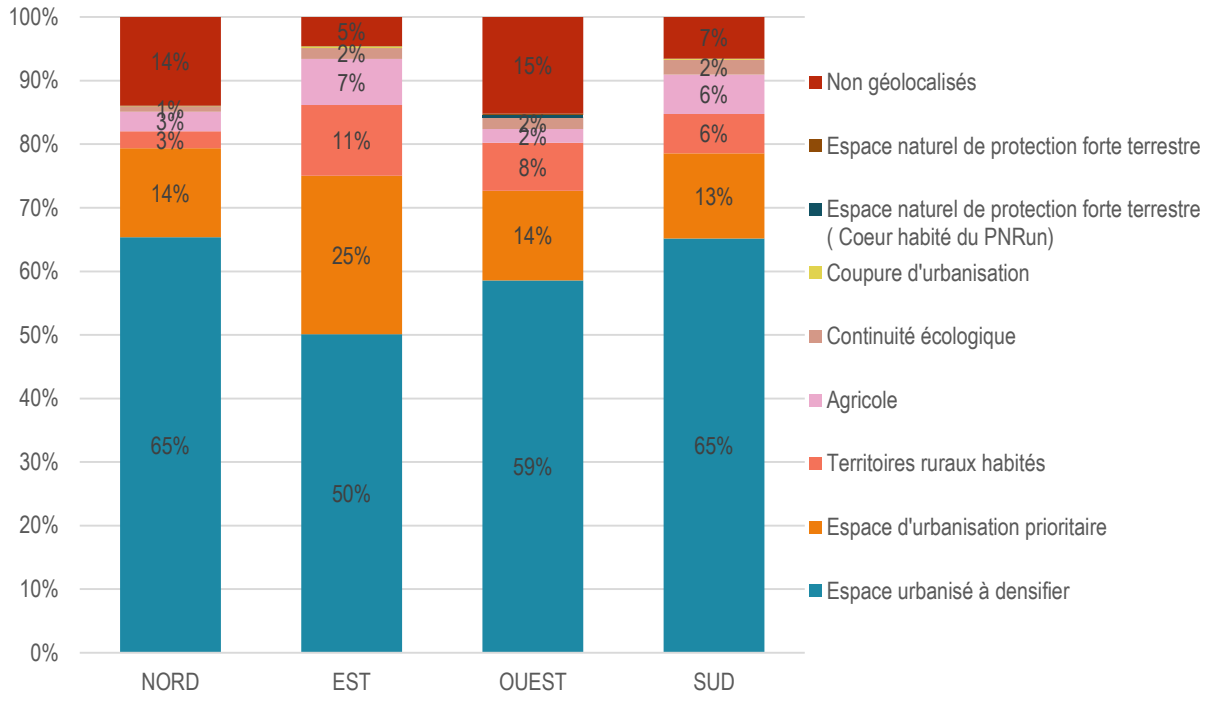


Figure 27 : Répartition des logements autorisés par types d'espaces du SAR et par bassins de vie (source : SITADEL)

Lorsqu'on zoom **à l'échelle des bassins de vie**, l'atteinte de cet objectif semble être **globalement respecté**.

La part des logements projetés en EUD sur le bassin Est atteint tout juste les 50%. Ailleurs, elle dépasse aisément ce seuil.

La question des TRH ressort aussi particulièrement. Leur dynamique reste importante, mise à part dans le Nord, représentant entre **6 et 11% des logements autorisés** sur les trois autres bassins de vie. Il convient de mieux « encadrer » leur développement dans les futurs documents d'urbanisme afin de respecter la limitation de l'offre en logements aux seuls **critères évoqués dans le SAR : sortie d'indignité et structuration de hameaux agricoles.**

Enfin, il est à noter que, comme sur le Sud, 9% des logements autorisés sur le bassin Est sont localisés dans des Espaces Naturels ou Agricoles.

Ce dernier chiffre, interroge sur la mise en compatibilité des PLU avec le SAR. À l'origine un délai de 3 ans était accordé afin de réaliser cette mise en compatibilité. Cependant, les procédures de révision des PLU sont souvent très longues et laborieuses en raison de multiples facteurs (retards administratifs, manque d'ingénierie en interne, alternance politique…).

Ainsi, à ce jour 17 des 24 communes de l'île, soit 71% d'entre-elles, disposent d'un document d'urbanisme local qui suit la ligne directrice énoncée par le SAR au niveau régional et seules 4 communes disposaient d'un PLU compatible au SAR dans les 3 ans suivant son approbation (cf. chapitre « Le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace »).

B. Au regard des zonages des PLU

NB : L'analyse des données présentes dans cette partie est tributaire de l'évolution chaque PLU (procédures de révision, modifications…), de l'état de consommation des zonages U et AU et des potentialités offertes par les différents tissus urbains. **Certaines zones U et AU ont donc été nouvellement créées depuis l'approbation du SAR de 2011.**

1) Dynamiques de constructions

Dans cette analyse, le nombre de logements autorisés est mis au regard des zonages des **PLU en vigueur, à date de décision favorable des autorisations de constructions.**

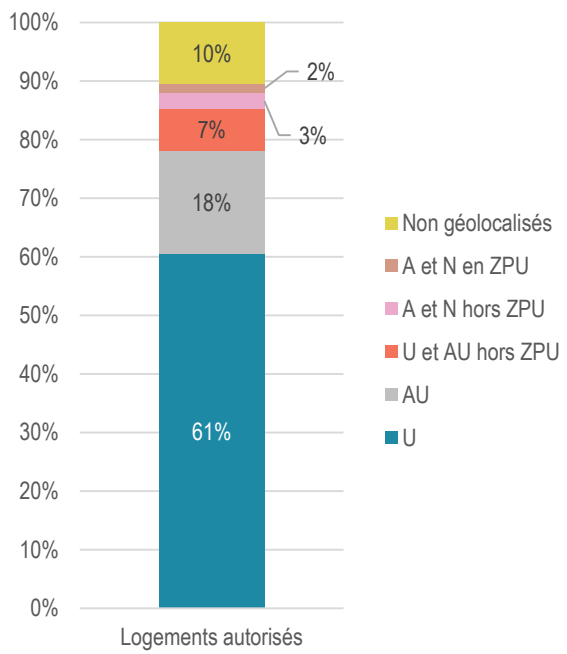


Figure 28 : Répartition des logements autorisés par zonage des PLU en vigueur à date de décision favorable, SITADEL

À l'échelle régionale, 86% des logements autorisés entre 2011 et 2018 sont en zones U et AU des PLU en vigueur, et 5% sont localisées en zones agricoles ou naturelles, le reste étant non géolocalisés. Cette part de production en zone agricole ou naturelle se localise principalement hors ZPU avec plus de 1 600 logements sur les 2500.

2) Focus sur la production de logements locatifs sociaux

Le parc locatif social livré entre 2012 et 2018 est majoritairement en zone U à hauteur de 63% soit 12 400 logements sur les 20 000 et 32% dans les zones AU, soit 6 400 logements.

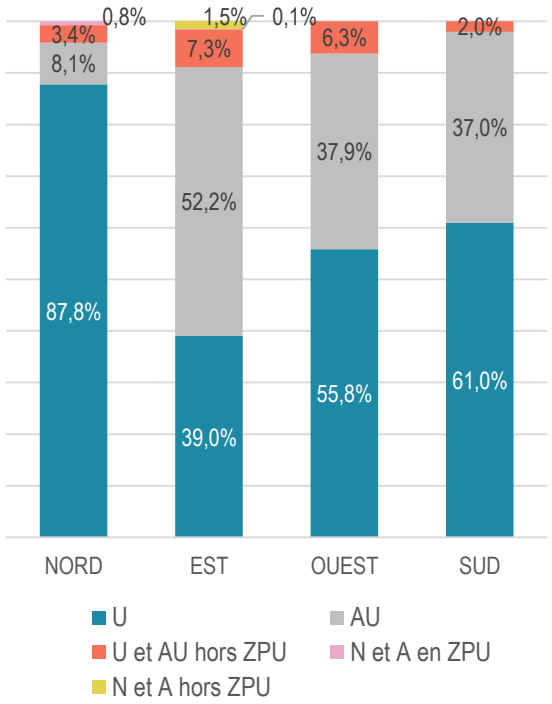


Figure 29 : Répartition des logements sociaux livrés par zonage des PLU

Enfin, **un peu moins de 5% sont localisés en zone U et AU hors ZPU**, soit 929 logements.
A titre de comparaison, le parc locatif social au 1er janvier 2019 se localise à 80% en zone U et à 19% en zones AU.

Des différences s'observent par bassins de vie. En effet, **le territoire de la CIREST et celui de la CIVIS construisent ce type de parc davantage en extension urbaine (AU) qu'en densification (U)**.

Respectivement 7 et 6% des logements locatifs sociaux récemment livrés se localisent sur en zones U et AU hors ZPU sur les bassins Est et Ouest, là où l'urbanisation est limitée, une proportion supérieure sur ces territoires à la tendance régionale. 72% de ces situations se retrouvent sur ces 2 EPCI dont 39% concerne les communes de Saint-Paul et Saint-Benoît.

Environ 50% de nouveaux logements locatifs sociaux se situent dans les zones U des documents d'urbanisme en vigueur, pour 12 communes sur 24.

A l'échelle communale, il faut distinguer :

- **Des communes où la production s'est faite quasi exclusivement en zones U**, secteurs urbanisés en renouvellement ou en remplissage de dents creuses, comme Saint-Denis, les Avirons ou encore la commune du Port, le Tampon, Sainte-Suzanne,
- A l'inverse, des communes où cette production sera livrée dans les espaces d'urbanisation prioritaire en AU exclusivement : Cilaos et Salazie,
- Des communes où les 2/3 des logements sont produits en secteurs U au document d'urbanisme en vigueur (zones sous-occupées, foncier libérable ou non encore bâtis…) avec parallèlement une part non négligeable qui sera construite en territoires ruraux habités : commune de Saint-Paul, de Saint-Pierre, de Sainte-Marie,
- Des communes où la production se fera en part quasi égales en zones U et AU: Bras-Panon Saint-Joseph, Saint-Benoît,
- Enfin, des communes pour lesquelles plus de 10% se livrent en zones U et AU hors ZPU : Petite-Ile, Saint-Philippe, Saint Leu, Trois-Bassins, La Plaine des Palmistes.

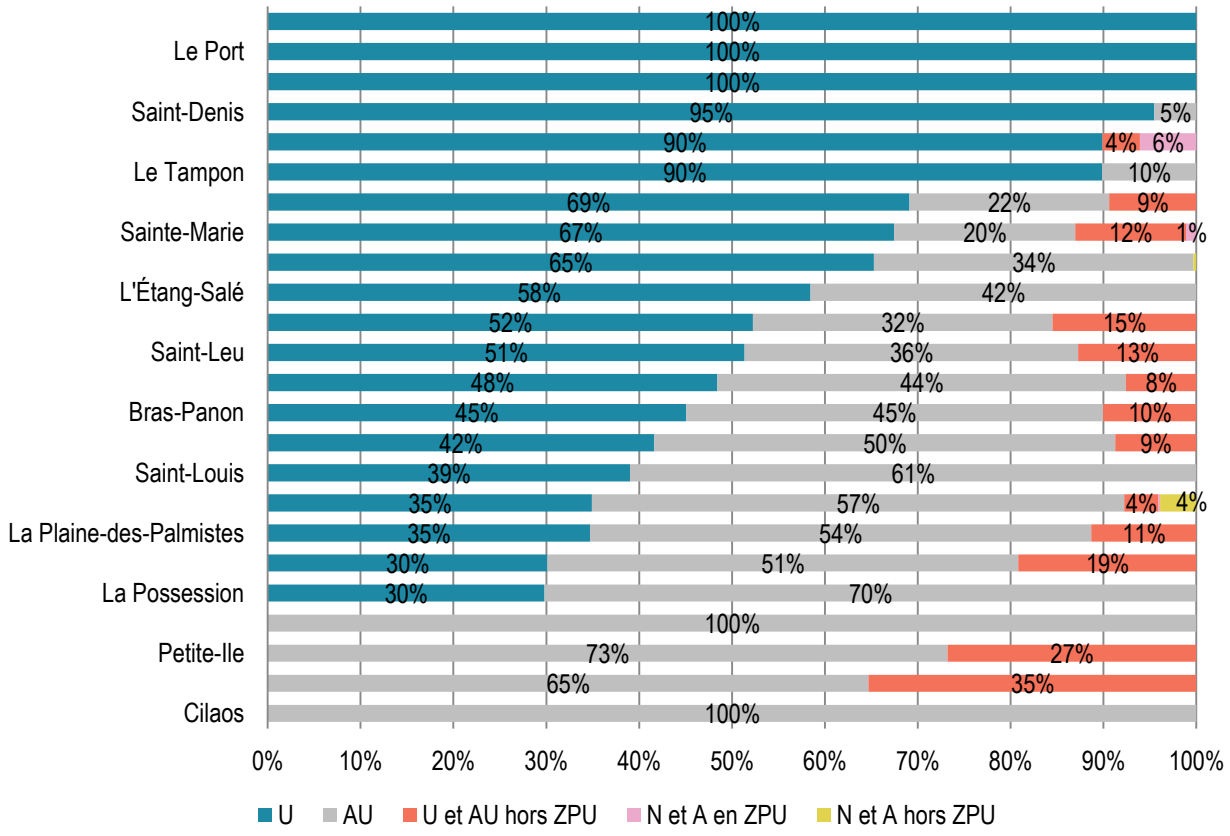


Figure 30 : Répartition de la production de logements locatifs sociaux 2012-2018 par zonage PLU et par commune

3) Les logements locatifs sociaux en cours de construction au 1er janvier 2019

Au 1er janvier 2019, 7 814 logements locatifs sont mis en chantier, dont **65% en zones U,** un taux proportionnellement supérieur à la tendance constatée sur les logements mis en location depuis l'approbation du SAR.

L'ensemble des territoires ont une production en cours qui se situe majoritairement en zone U, avec un taux compris entre 62% et 78% pour la CIVIS, la CINOR et le TCO. Ce taux est moins marqué pour les territoires de la CIREST et celui de la CASUD avec respectivement une proportion en zone U de l'ordre de 54% et 57%.

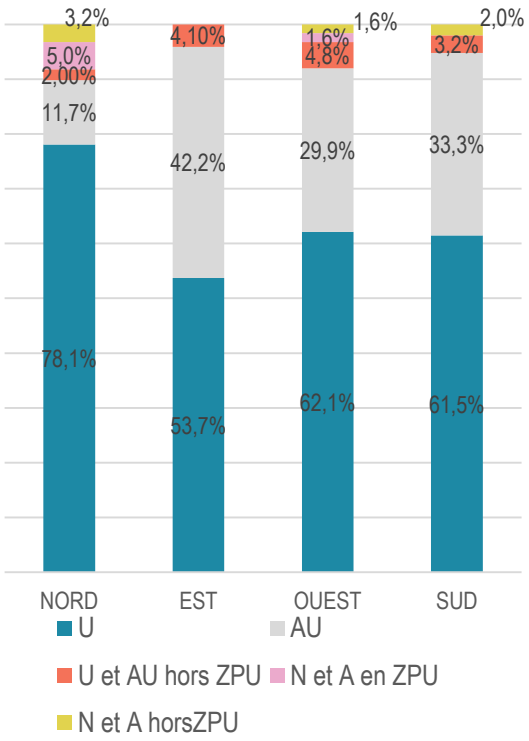


Figure 31 : Répartition des logements locatifs sociaux en chantier au 1er janvier 2019 par zonage SAR

A l'échelle communale, le constat est le même avec une progression de la production de ce type de logements à venir en zone U, qui contribue à augmenter la densité moyenne.

Les logements locatifs aidés financés non encore mis en chantier dont les livraisons sont prévues pour 2021- 2023 sont au nombre de **1 600 logements**. Ils se situent à 88% dans le zonage U des PLU en vigueur.

La tendance des constructions qui se situe pour les 2/3 de ce type de logements en zone U **permet donc de limiter le recours aux extensions urbaines, en investissant notamment les surfaces constructibles « libres » des espaces à vocation urbaine.**

C. Au sein de l'armature urbaine

Au-delà d'une approche par bassin de vie, le SAR base sa politique d'aménagement autour **d'une armature urbaine hiérarchisée et interconnectée**, **selon les catégories suivantes :**

- les pôles principaux,
- les pôles secondaires,
- les villes-relais,
- les bourgs de proximité,

La prescription n°9 relative à l'armature urbaine et à la hiérarchie entre les différentes centralités, s'appuie sur plusieurs orientations du SAR. **L'orientation A1** liée à l'amélioration de l'accès au logement s'organise autour de cette armature afin de répondre aux besoins en logement édictés précédemment. Ces bassins de vie regroupent à la fois les communes du littoral, et les secteurs urbanisés des mi- pentes et des Hauts.

Ces différents niveaux de centralité doivent garantir une mixité fonctionnelle permettant de répondre au mieux aux besoins divers de la population.

Pour rappel, **61 polarités constituent l'armature urbaine du SAR** ; répartis comme suit :

- 4 pôles principaux,
- 6 pôles secondaires,
- 21 villes relais,
- 30 bourgs.

Chaque niveau de l'armature peut correspondre à différentes configurations d'espaces (centralités multipolaires, quartiers périphériques, centre-bourg…).

1) Répartition des permis de construire

a) *Par type d'armature urbaine*

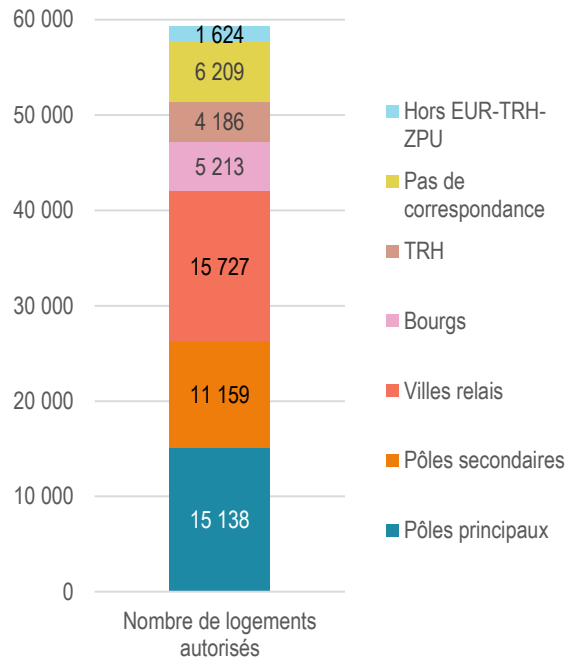


Figure 32 : Répartition des logements autorisés par type d'armature du SAR, SITADEL

La répartition des logements autorisés par type d'armature se décline comme suit :

- 26% des logements autorisés dans les pôles principaux ;
- 19% dans les pôles secondaires ;
- **27% dans les villes-relais ;**
- 9% dans les bourgs de proximité.

On constate que les villes relais concentrent la proportion la plus élevée de logements autorisés parmi l'ensemble des niveaux de l'armature. A contrario, **seuls 19% des logements actuellement autorisés se situent sur les pôles secondaires.** Ce chiffre vient donc confirmer l'analyse précédente sur l'évolution des stocks de logements disponibles, et renforcent ainsi le constat d'une **« inadéquation » entre les résultats observés et les ambitions affichées dans le SAR sur ce volet**.

Lorsqu'on analyse le nombre de logements autorisés par année et par type d'armature, ce constat est encore plus marqué.

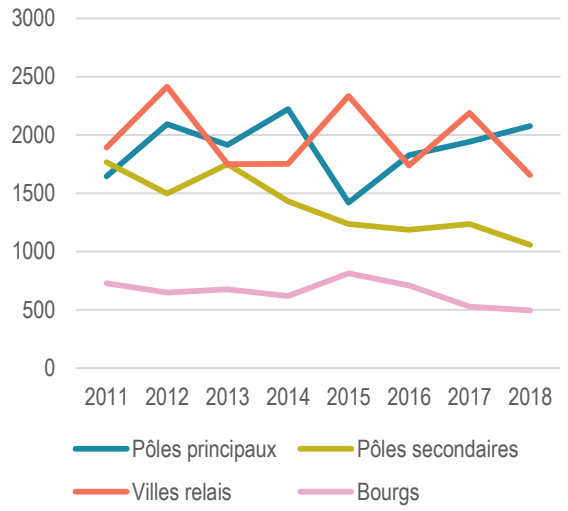


Figure 33 : Nombre de logements autorisés par année et par type d'armature, SITADEL

Le graphique précédent montre une **chute des logements autorisés sur les pôles secondaires depuis 2013** : **- 40% en 5 ans**. Là encore, **la dynamique observée sur ces villes-relais,** est supérieure à celle observée sur les pôles secondaires qui connaissent une chute constante depuis 2011.

L'interprétation de ces chiffres doit tout de même être « nuancée ». En effet, **le nombre plus important des villes-relais (21, contre 6 pôles secondaires) peut en partie expliquer ces résultats**.

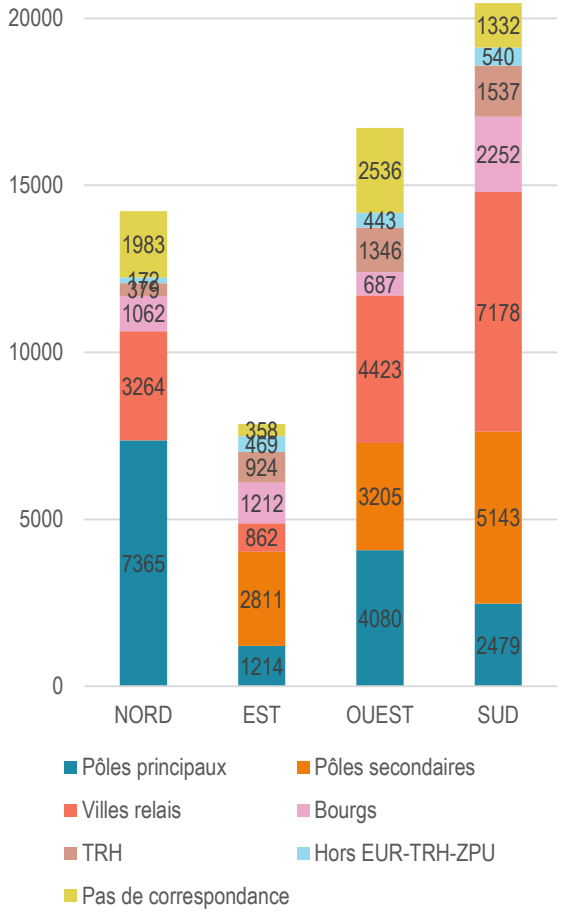


Figure 34 : Répartition des logements autorisés (en volume) par type d'armature du SAR, SITADEL

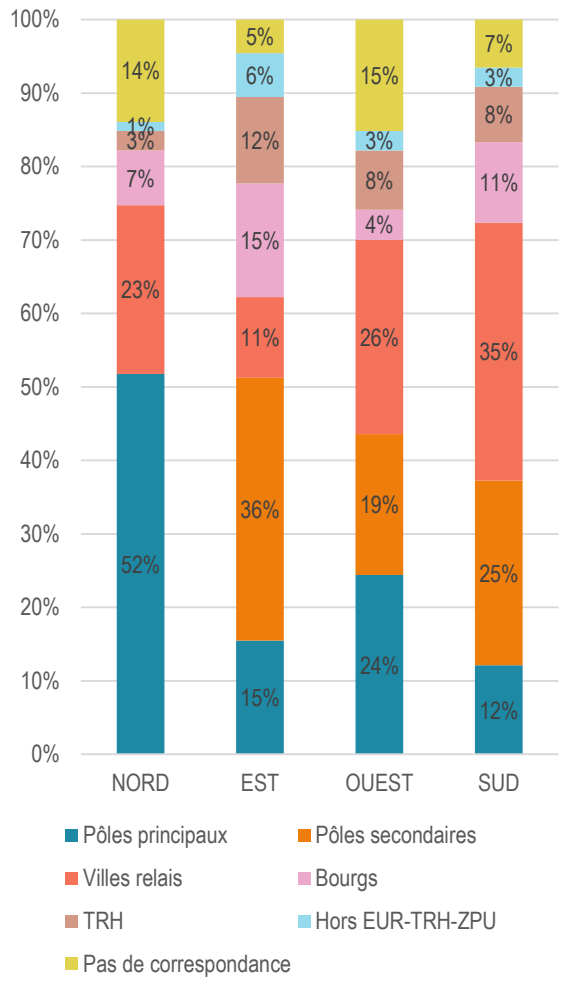


Figure 35 : Répartition des logements autorisés (en %) par type d'armature du SAR, SITADEL

b) Les tendances par bassins de vie

Sur l'Est et le Nord, le « couple » **pôle principal + pôle secondaire dépasse les 50%** (bien que le Nord ne possède pas de pôle secondaire).

À l'inverse, sur **l'Ouest et le Sud, ces mêmes niveaux au sein de l'armature représentent « seulement » 44% et 37%** de l'ensemble des logements autorisés sur la période 2011-2018 et ce au profit, très majoritairement, des **villes relais, qui dans les deux cas dépassent largement les volumes de logements autorisés dans les pôles secondaires** avec respectivement 26% et 35% de la dynamique de construction de ces 7 dernières années.

On note aussi un fait marquant sur l'Est : **le seul pôle principal Saint-Benoît ne produit seulement que 15% des logements autorisés de l'Est, contre 36% pour le pôle secondaire de Saint-André**. Sur 4 025 logements autorisés sur ces deux centralités, 2 811, soit 70%, sont sur Saint-André. Ce déséquilibre fait écho au débat qui a eu lieu lors de l'écriture du SAR pour déterminer à quel niveau de l'armature du SAR rattacher ces deux espaces.

Bien qu'il soit de rang inférieur au niveau de l'armature urbaine du SAR, la dynamique de construction sur le pôle secondaire « Saint-André » est bien supérieure à celle du pôle principal « Saint-Benoît ».

Le SAR n'a vraisemblablement pas su « influer » suffisamment dans son souhait d'augmenter l'attractivité **de Saint-Benoît qui reste à ce jour un enjeu majeur pour le territoire de l'Est**.

c) Répartition des logements par types d'habitats

L'analyse suivante porte sur la répartition des logements autorisés en distinguant les maisons, des appartements ainsi que les résidences.

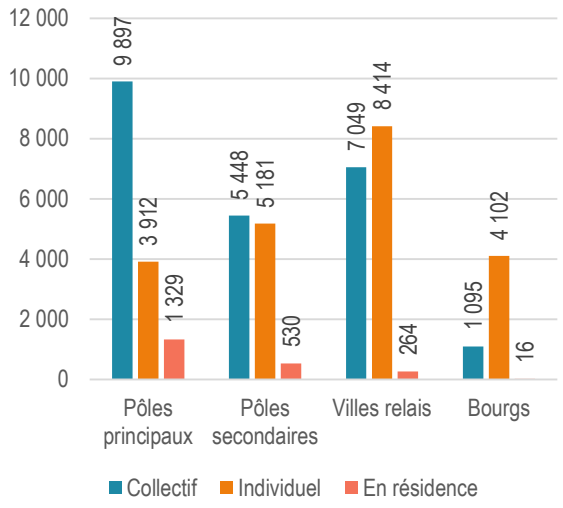


Figure 36 : Répartition des logements autorisés en individuels (maisons) et collectifs (appartements) et en résidence par niveaux de l''armature du SAR, SITADEL

Au global, **l'habitat individuel représente 47% des logements autorisés, alors que le collectif 49%. Les 4% restants sont composés par les logements en résidence**. On assiste donc à un **rattrapage du collectif sur l'individuel**, qui représente **36% du parc de logements au 1er janvier 2019**.

Pour rappel en 2008, la part du collectif dans la construction **atteignait 60%,** boostée par les produits générés par la défiscalisation.

42% du collectif se produit dans les pôles principaux. Sa part est majoritaire dans les pôles secondaires et devient minoritaire dans les villes-relais et les bourgs de proximité. **Dans les TRH, l'individuel représente 85%** des logements autorisés.

Le pôle principal « Saint-Denis / Sainte-Marie Ouest » représente à lui seul 12% des logements autorisés de l'île en 7 ans depuis 2011 (7 365), dont 78% en collectif.

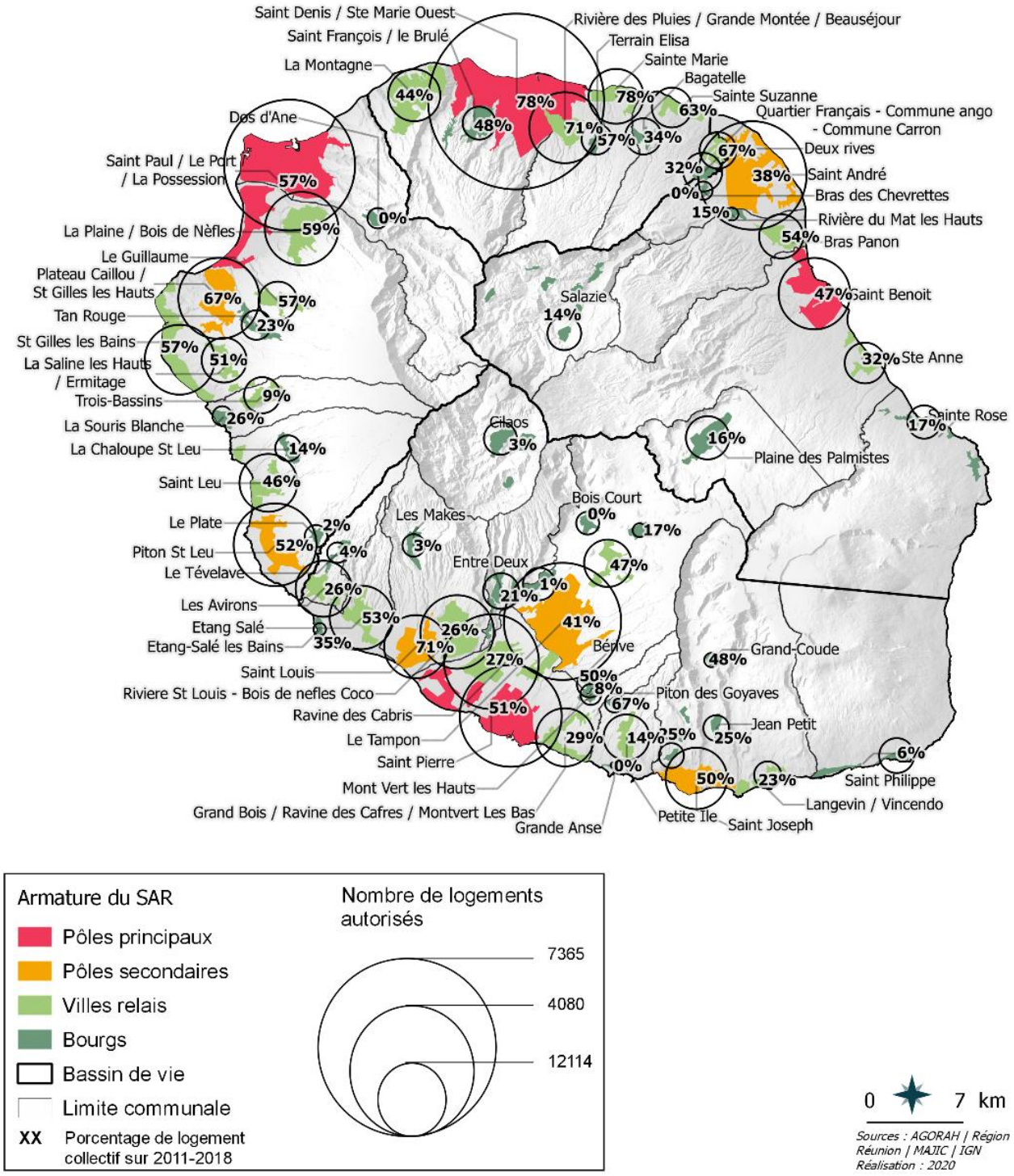
À l'Ouest, le pôle principal « Saint-Paul / Le Port / La Possession » montre une dynamique, avec 4 080 logements autorisés.

Deux pôles secondaires se démarquent particulièrement : « Saint-André » et « le Tampon » tous les deux plus dynamiques que les pôles principaux des bassins de vie auxquels ils sont rattachés : « Saint-Benoît » et « Saint-Pierre ».

Dans le Sud, la dynamique de construction sur Saint-Pierre est relativement faible. Cependant, la concrétisation du projet de la « ZAC Pierrefonds village », devrait permettre de générer une production de logements plus importante.

Enfin, « l'effet Route des Tamarins » sur la dynamique de construction (déjà évoqué auparavant) est également constaté pour l'ensemble des villes-relais situées à proximité de cet axe routier.

DYNAMIQUE DE CONSTRUCTION ENTRE 2011 ET 2018 PAR ARMATURE DU SAR



2) La répartition de la production du parc de logements locatif social, depuis 2012 et ses prochaines livraisons

Le parc locatif social se localise majoritairement (56%) dans les pôles principaux et à hauteur de 22% dans les pôles secondaires. **La production récente s'est faite en faveur des pôles principaux, premier niveau de l'armature à hauteur de 40%**, **mais aussi au profit des villes relais captant 27%** des logements mis en location entre 2012 et 2018 (proportion identique à la tendance observée sur l'ensemble des nouveaux logements autorisés). **En termes de livraisons à venir**, les opérations en chantier début 2019 non encore livrées, suivent la même tendance avec **quantitativement la première place donnée aux pôles principaux et la seconde aux villes relais devant les pôles secondaires**.

L'analyse par bassins de vie, montre une dynamique différente selon les rangs de l'armature urbaine :

- **Le Nord et l'Ouest**, le niveau de rang 1
- Le niveau de rang 2 **à l'Est** avec le poids de la commune de Saint-André,
- Le niveau de rang 3 **au Sud**, les villes relais à part égale avec le pôle principal de Saint-Pierre pour la CIVIS et dominant sur la CASUD avec le poids de la commune du Tampon.

Une petite partie de ces nouveaux logements se feront hors ZPU : 7% des mises en chantier pour un volume de 560 logements et dans une même proportion pour les logements de ce type financés, dont les travaux n'ont pas démarré. **Ces situations correspondent à des opérations de logements qui seront construites en grande majorité dans les TRH.**

Enfin, les chantiers prévus en 2019 mais pas encore démarrés, sont principalement situés dans les villes-relais au détriment des pôles principaux et secondaires.

Tableau 7 : Répartition de la production de logements sociaux par polarités du SAR

Niveau Armature SAR	Parc locatif social au 1er janvier 2019	Répartition du parc locatif social au 1er janvier 2019	Production locative sociale 2012-2018	Répartition de la production locative sociale 2012-2018	Nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier au 1er janvier 2019	Répartition des mises en chantier	Nombre de logements locatifs sociaux financés dont les travaux n'ont pas démarré	Répartition des logements locatifs sociaux non encore démarrés 2019
Pôles principaux	43 366	56,0%	7 886	39,7%	2 945	38%	496	30%
Pôles secondaires	16 247	21,5%	4 342	21,9%	1 827	23%	302	18%
Villes relais	13 208	17,5%	5 427	27,3%	1 854	24%	679	41%
Bourgs	2 632	3,5%	1 213	6,1%	626	8%	37	2%
Hors armature	1 021	1,6%	997	4,7%	562	7%	144	9%
REUNION	**75 654**	**100%**	**19 865**	**100%**	**7 814**	**100%**	**1 553***	**100%**

* Répartition des logements géolocalisables soit 90%

En termes de types de produits, 63% des PLS en chantier sont situés sur les pôles principaux contre 31% des LLS et 32% des LLTS.

Concernant l'accession aidée (non représentée sur le tableau précédent), 35% des chantiers se localiseront en pôles principaux (surtout Saint-Paul - Le Port) et en 32% en villes relais (Sainte-Marie, Etang-Salé, Grand Bois, La Montagne).

Il est intéressant de noter que **ce type de logements représente une alternative « adaptée » à la typologie de l'habitat des bourgs de proximités,** qui accueilleront 9% des futures livraisons (Salazie, Cilaos). En effet, le parc de logements y est majoritairement occupé par des propriétaires résidents.

Enfin, en termes de perspectives et leurs répartitions par types de polarités, les livraisons à venir de logements locatifs sociaux concernent **43 des 61 polarités.**

Les pôles principaux

Sur les mises en chantier au 1er janvier 2019, **30%** du volume global se concentrent sur les pôles principaux de **Saint-Denis-Sainte-Marie Ouest et Saint-Paul/le Port /La Possession.** Les deux autres pôles de rang 1 **Saint-Benoît et Saint-Pierre**, ne représentent respectivement que 1,9% et 5,9%.

Les pôles secondaires

Le Tampon et les quartiers de Plateau Caillou/Saint-Gilles les Hauts, représentent 14% de ce volume global.

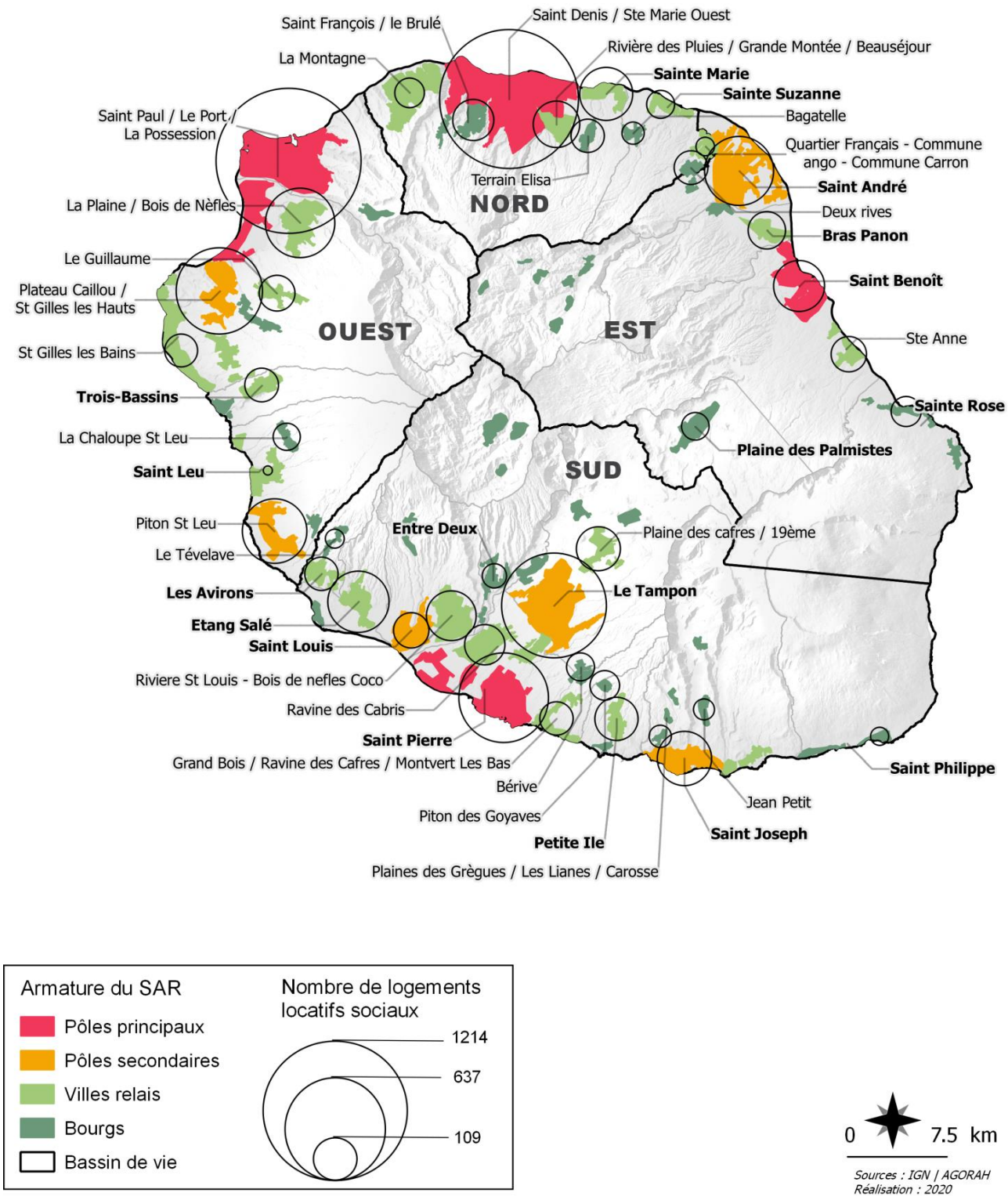
Les Villes-relais

16% des mises en chantier sont situées sur 8 des 21 Villes- relais.

Les bourgs de proximité

14 des 30 bourgs sont concernés par de futures livraisons de logements locatifs sociaux, notamment le bourg de Terrain Elisa et du Brûlé/Saint-François (concernés par des opérations RHI) et sur les communes « bourgs » de Sainte-Rose et de Saint-Philippe.

ARMATURE DU SAR : LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX EN CHANTIER AU 1ER JANVIER 2019



D. Au sein de la tache urbaine 2011

Pour rappel, la tache urbaine (TU) est un espace bâti aggloméré mesuré annuellement par l'AGORAH qui permet d'étudier la consommation d'espaces au titre de l'urbanisation et les dynamiques en place. Le SAR vise au cantonnement de la tache urbaine :

- Priorité au renouvellement urbain ;
- Prise en compte d'un taux de densification ambitieux des zones urbaines actuelles et à urbaniser ;
- Application de densités plus élevées que dans le SAR 1995 et différenciées en fonction des niveaux de l'armature urbaine ;
- Limitation des extensions autorisées.

Les questions relatives à la densité sont traitées en détail dans le rapport thématique relatif au «respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace ».

À ce stade, il est intéressant de regarder la progression du parc de logements en dehors de la tache urbaine de 2011.

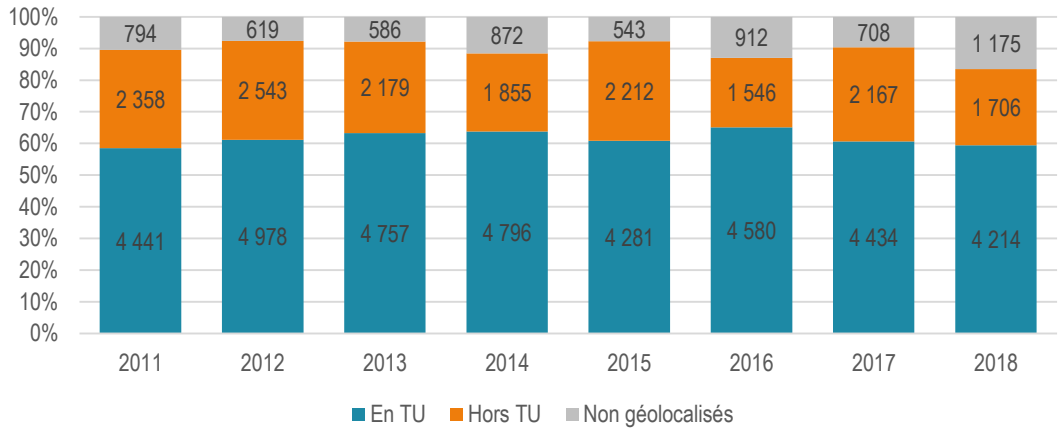


Figure 37 : Nombre de logements autorisés en et en dehors de la tache urbaine 2011, source SITADEL

Entre 2011 et 2018, la part des logements autorisés se situant en dehors de la tache urbaine 2011 oscille entre **31 % et 24%.** Il y a donc **16 566 logements supplémentaires en dehors de la tache urbaine sur les 59 256 comptabilisés sur la période**.

Cette tendance semble moins marquée pour le parc locatif social. En effet, **52% des logements locatifs sociaux livrés depuis 2012 sont situés dans la tache urbaine, soit 48% en dehors de celle-ci** contribuant à étendre l'espace bâti de 2011.

Lorsque l'on croise les opérations de logements « locatif social » avec la tache urbaine de 2011, on peut établir les constats suivants :

- Certaines se situent en comblement de vides au sein de la tache urbaine contribuant au cantonnement de l'enveloppe urbanisée,
- D'autres sont localisées en périphérie de la tache urbaine de 2011, participent ainsi à son lissage,
- Certaines concourent à son extension.

Depuis 2012, les livraisons se localisent majoritairement sur des zonages AU des PLU des communes de l'Est et de l'Ouest. On note tout de même une tendance inverse sur les secteurs Sud et Nord. **Cette dernière semble même s'accentuer au regard des futures opérations en chantier qui seront à hauteur de 69% localisées au sein de la**

tache urbaine de 2011 contribuant ainsi à sa densification et à son cantonnement.

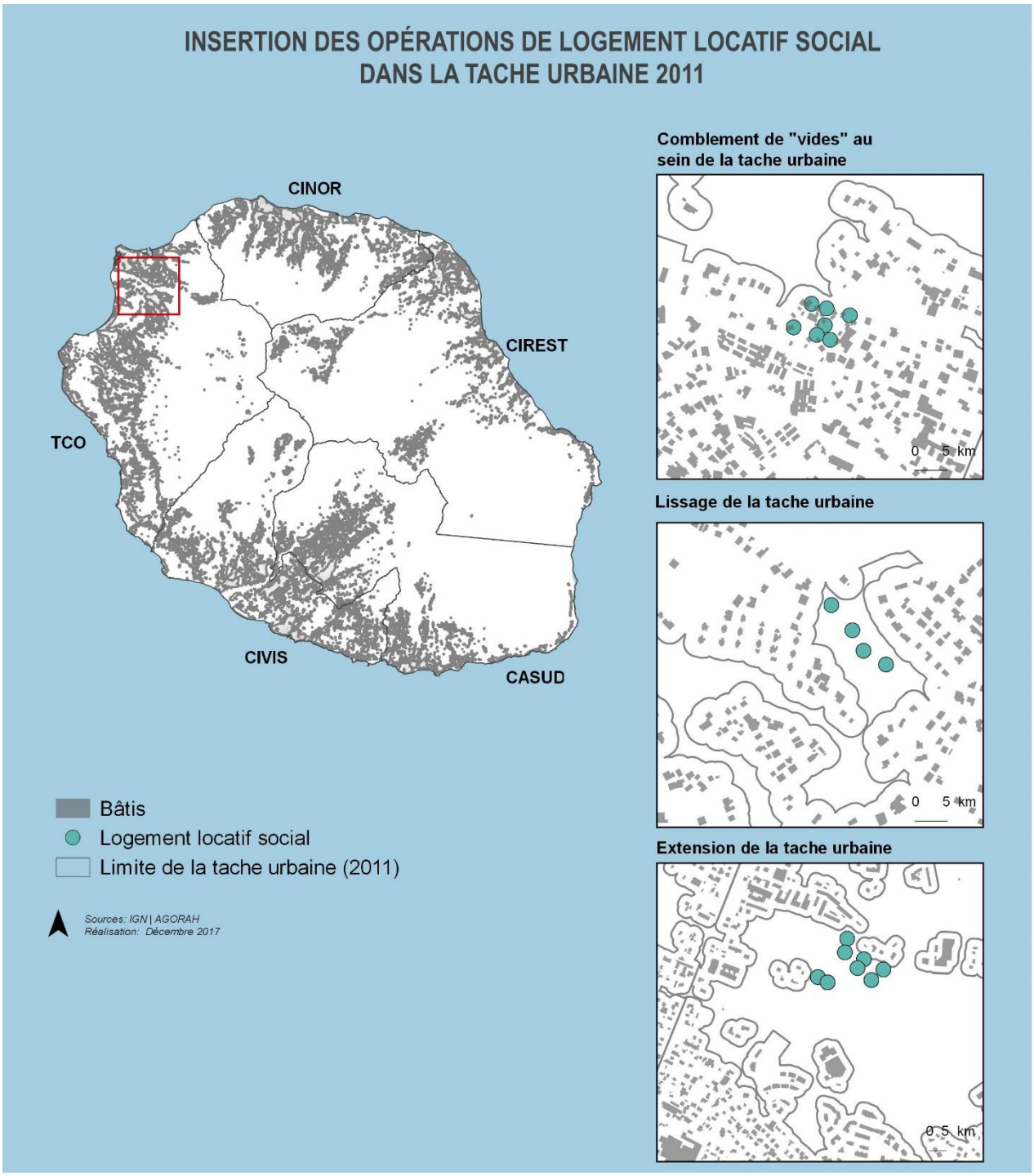


Figure 38 : Insertion des opérations de logement "locatif social" au sein de la tache urbaine de 2011

E. Au regard du SMVM

Les extensions de l'habitat résidentiel ayant bénéficiées d'une autorisation de construction, et localisées **dans les espaces proches du rivage (EPR) du SMVM sont estimées à 320 ha. Ce volet sera développé dans le rapport thématique *« Respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace »* .**

Tous les projets inscrits au chapitre individualisé valant SMVM dont ceux d'extensions urbaines multifonctionnelles de plus de 10 ha et ceux réalisés dans son périmètre, devront justifier leur implantation au regard notamment des impacts écologiques et paysagères sur les sites d'implantation.

L'un des principaux objectifs, est de limiter l'impact visuel par un traitement architectural qui intègre le projet aux paysages.

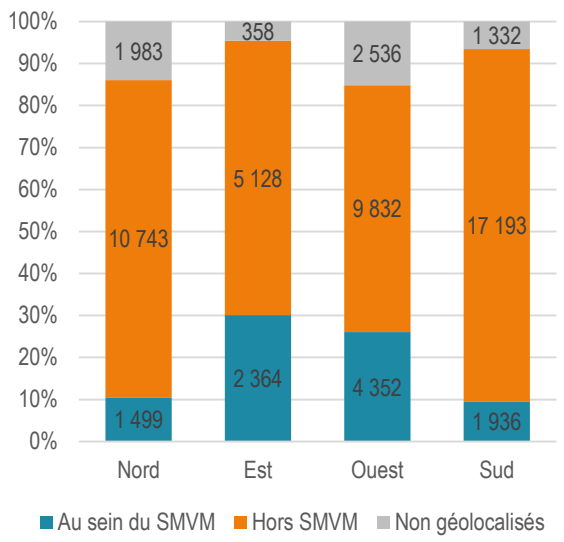


Figure 39 : Logements autorisés au sein et en dehors du périmètre SMVM, source SITADEL

Au global, **les logements autorisés entre 2011 et 2018 sont situés majoritairement en dehors du périmètre SMVM** (72%).

Les tendances sont toutefois différentes selon les bassins de vie. En effet, **sur l'Ouest, 4 350 logements, soit 26% des logements autorisés sur ce territoire, se trouvent au sein du périmètre SMVM. Ce taux monte à 30% des logements autorisés sur l'Est** avec 2 360 logements. Celui-ci est de l'ordre de 10% sur les territoires Nord et Sud.

Les programmes de logements locatifs sociaux livrés après l'approbation du SAR se localisent à hauteur **de 20% dans le périmètre SMVM**. Un niveau identique à la moyenne sur la CINOR et le TCO et supérieur sur la CIREST avec 29%. A titre indicatif, celui-ci s'élève à 48% sur le bassin Ouest. Cette tendance reste la même concernant les programmes en chantier.

Partie 2 - Un enjeu de construction sur l'ensemble du territoire

A. Un taux de logements locatifs sociaux qui révèle la persistance d'un déficit malgré des évolutions positives

Dans la **sous orientation B1**, le SAR vise une production importante de logements aidés sur l'ensemble des communes de l'île qui ne se limite pas aux seuils définis par la loi SRU.

Globalement la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dans son article 55 impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux. Ce taux réglementaire minimal loi SRU doit être de 20 ou 25%. Quelques communes ne sont pas éligibles soit 4 sur 24. La liste des communes exemptées de l'obligation a été fixée par décret.

Cela répond à trois cas de figure :

- Les communes où le développement d'une offre locative sociale n'apparaît pas pertinent,
- Les communes non reliées aux bassins d'emploi par les transports en commun,
- Et celles dont plus de la moitié du territoire urbanisé est frappée par une inconstructibilité.

Sur 20 communes éligibles, seules 8 atteignent voire dépassent le taux exigé par la loi au 1er janvier 2019 soit à peine la moitié. Ces communes ont connus un réel effort de production depuis 2012.

Ce taux n'était atteint que pour 3 d'entre-elles en 2012. **5 communes ont atteint ou dépassé ce taux entre 2012 et 2019.** Pour les 12 autres communes, leur parc locatif progresse mais pas suffisamment pour combler le déficit important.

A l'échelle régionale, c'est 4 500 logements locatifs sociaux supplémentaires par an sur 2021-2025 qu'il faudrait construire soit un déficit de 22 500 logements. L'objectif n'est pas atteint en tout cas de manière homogène sur le territoire.

A l'échelle des bassins de vie du SAR, de grandes disparités existent avec :

- **Un bassin Nord qui semble bien pourvu avec pour ses 3 communes[6] un taux supérieur à 20%.** Il atteint même 36% sur le chef-lieu avec un parc plus ancien. A noter que ce taux a fortement progressé depuis 2012 pour la commune de Sainte-Marie, soit + 9 points.

- **Un bassin Est[7]** qui semble rattraper son retard avec 3 communes qui ont un taux supérieur à 20% dont 2 supérieures à 30% : Bras-Panon et Saint-Benoît. Ce parc Est comme évoqué précédemment est jeune par conséquent, les livraisons récentes justifient la progression de ce taux sur ces 2 communes avec respectivement + 9 points et + 8 points depuis

[6]Éligibles au taux de 20%.

[7]Éligibles au taux de 20% sauf Salazie et Sainte-Rose exemptées de l'obligation.

2012. Notons que Bras-Panon et Saint-André dépassent les 25% de logements locatifs sociaux depuis 2012. Ce taux augmente également fortement sur la commune de la Plaine des Palmistes mais sur des volumes plus modestes.

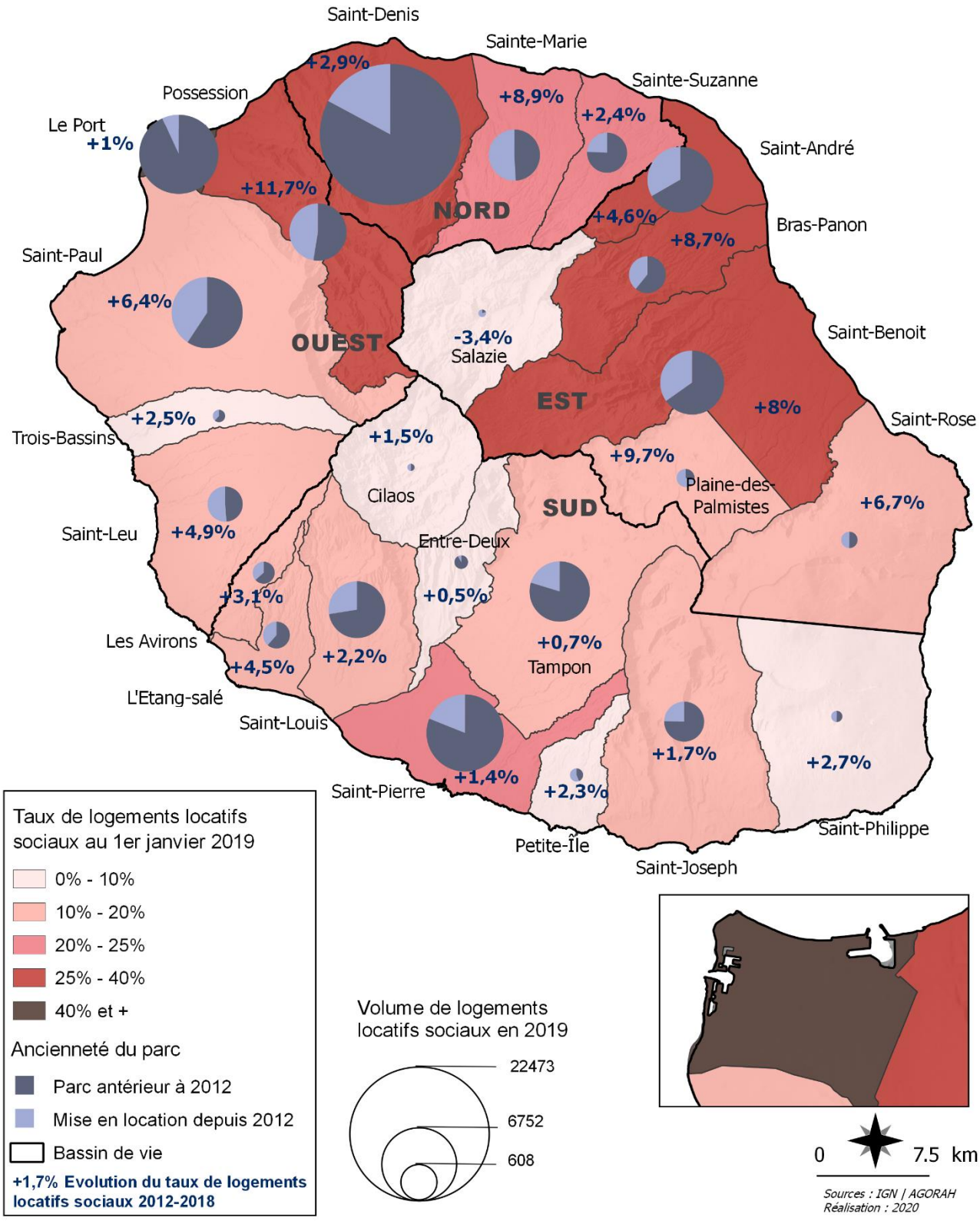
- Un **bassin Ouest**[8] qui comporte de grandes disparités ; d'un côté la commune du Port, qui détient le plus important taux de logements locatifs sociaux de l'île soit 60% avec une croissance faible depuis 2012 et de l'autre, des communes qui n'atteignent pas le taux des 20%, Saint-Paul avec 16% et Saint-Leu 10,8%. Et enfin, la commune de La Possession dont le taux de 30% a progressé de + 12 points depuis 2012.

- Enfin, **un bassin Sud**[9] déficitaire pour lequel aucune commune n'atteint les 25% de logements locatifs sociaux ; les communes de Saint-Pierre et de Saint-Louis ayant connu une évolution comprise entre 1 et 2% avec un taux respectif de 19 et 21%, une production qui reste insuffisante.

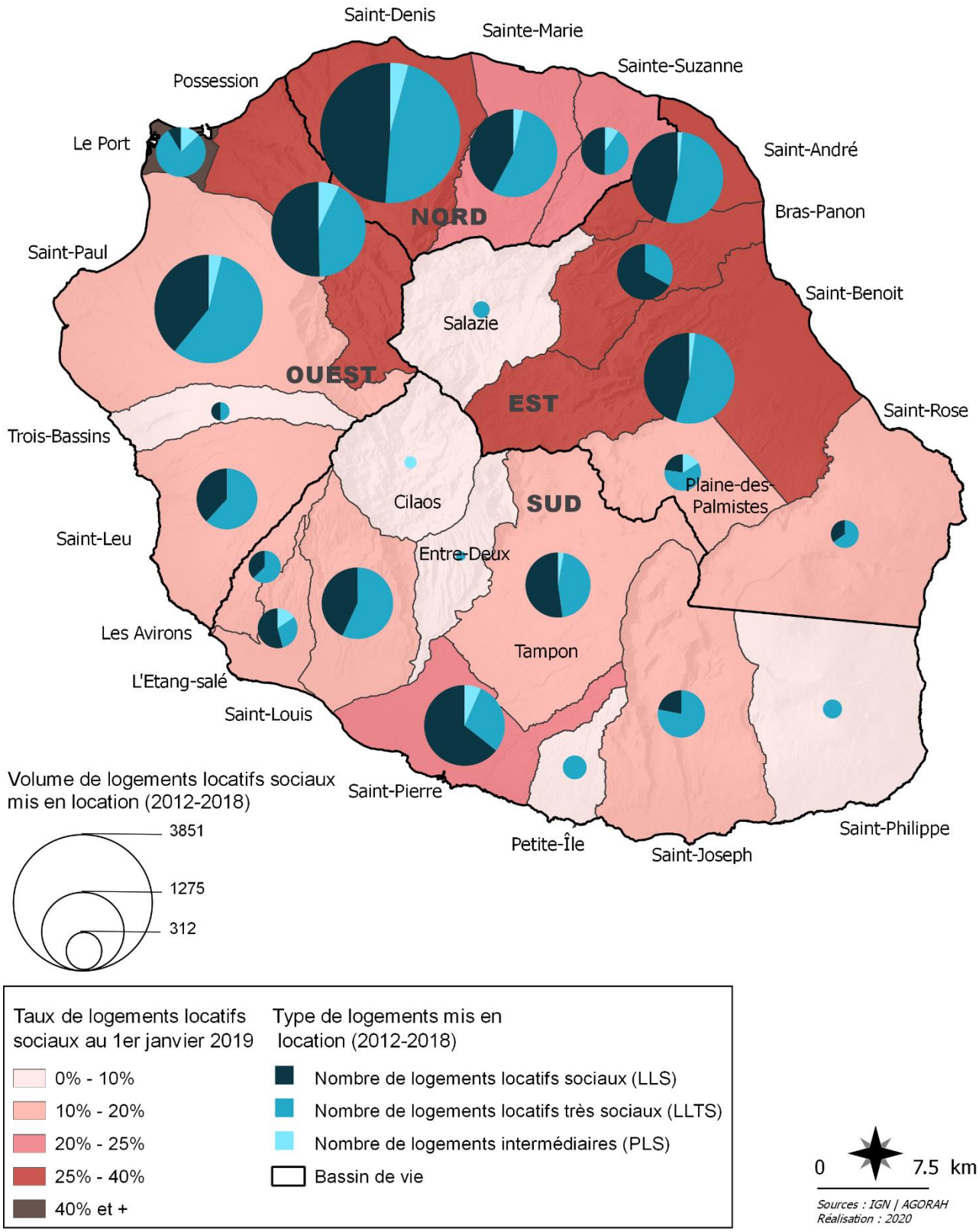
[8]Éligibles au taux de 25% sauf Trois-Bassins exemptée de l'obligation.

[9]CIVIS éligible au taux de 25% sauf Cilaos exemptée CASUD 20% sauf Tampon et Entre-Deux éligibles aux 25%.

TAUX DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX PAR COMMUNE AU 1ER JANVIER 2019 (LOI SRU) ET PART DE LA PRODUCTION DEPUIS 2012 AU SEIN DU PARC



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



B. Plus de la moitié du parc locatif social concentré sur 49 quartiers politique de la ville (QPV) : un enjeu de mixité sociale

La production des logements sociaux est très concentrée sur certaines localités avec elle une population aux difficultés sociales plus exacerbées. La géographie prioritaire identifie 49 quartiers de la politique de la ville à La Réunion sur 13 communes soit 163 500 habitants y vivant.

La population y est plus jeune, moins souvent scolarisée. Les familles monoparentales sont plus fréquentes que dans le reste du territoire et les formes d'emplois plus précaires. Les résidents de ces quartiers sont confrontés à un taux de chômage plus élevé et supérieur à ceux du reste des villes dans lesquelles ils habitent.

L'objectif « *d'apporter de la mixité sociale dans les quartiers* » semble complexe à atteindre malgré une volonté de produire des logements intermédiaires et de ne plus produire du logement social dans les QPV. « …***le maintien d'une mixité dans chaque quartier, chaque commune et chaque bassin de vie*** » souhaitée par le SAR dans la ***sous orientation B2*** reste un enjeu.

A La Réunion, 50% du parc locatif social est en QPV contre 31% en métropole.

Même si de manière générale, le parc locatif social est plus récent à La Réunion qu'en France métropolitaine, il sera toutefois plus ancien dans les quartiers politique de la ville. En effet, ¾ des logements locatifs sociaux construits dans les années 60 et 70 qui ont entre 50 et 60 ans sont aujourd'hui dans les nouveaux quartiers de la géographie prioritaire.

Une tendance aujourd'hui a moins construire dans ces quartiers concentrant une part importante de ce type de logements.

Six quartiers ressortent avec un parc important en terme de volume, il s'agit d'anciens quartiers de logements sociaux : le Chaudron – Ste-Clotilde (5 893), 1ère et 2ème couronne au Port (5 698), les quartiers de Basse Terre - Joli fond (1 581) et de Ravine Blanche (1 470) à Saint-Pierre ainsi que le centre-ville de Saint-André (1 675) et Rive droite Rivière des Marsouins de Saint-Benoît (2 797). **Ces 6 quartiers concentrent 47% du parc social situé en QPV.**

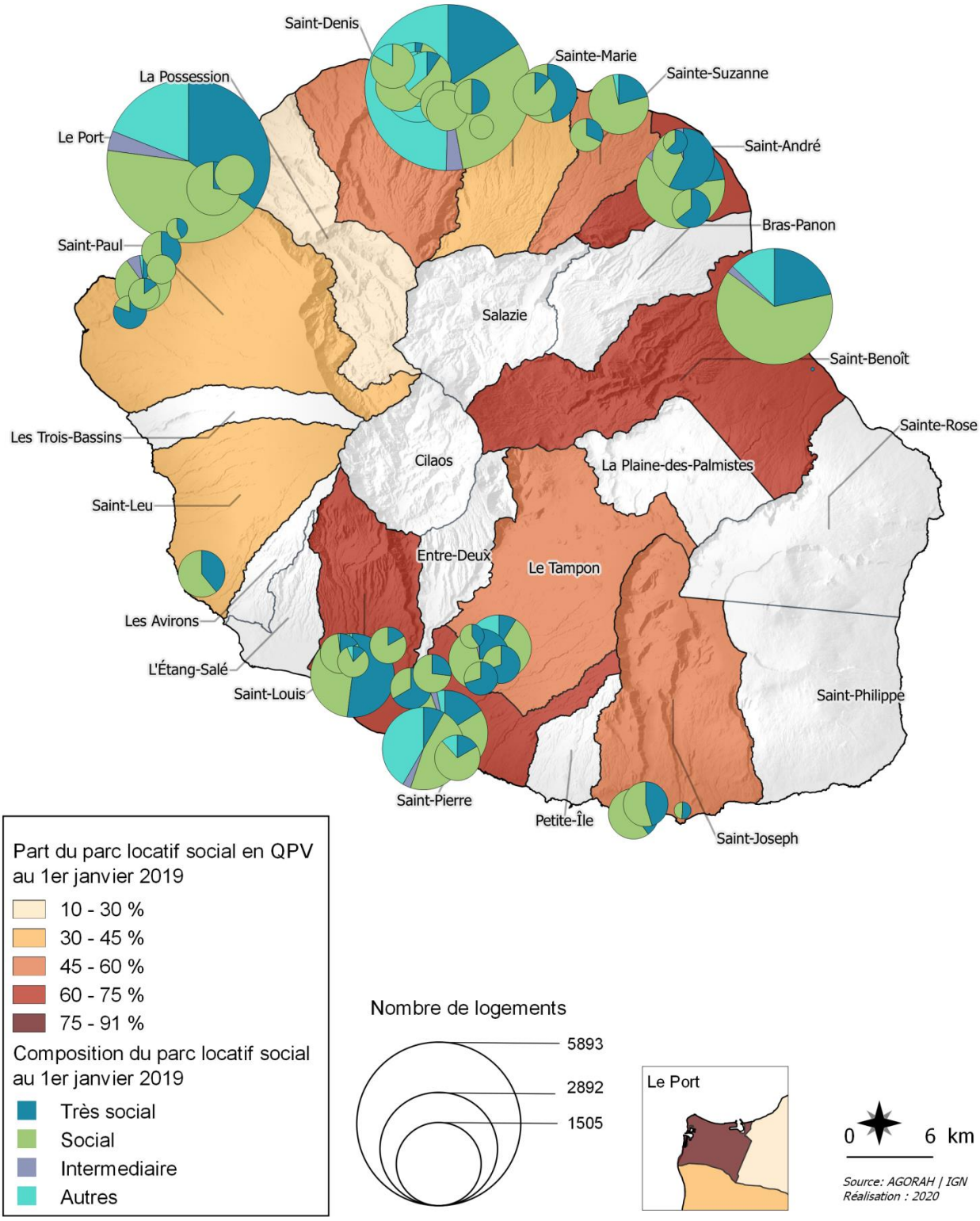
Une très forte corrélation entre la géographie prioritaire et d'anciennes opérations d'aménagement qui ont concentré une part importante de logements sociaux.

11 des 13 communes sont concernées (exception faite de Saint-Leu et de Saint-Joseph) par ce constat.

1 quartier sur 2 en QPV a été en partie ou en totalité urbanisés à travers des opérations de ZAC réalisées dans les années 80, 90 voire 2000 qui concentrent un parc de logements sociaux important. Le mode de financement des ZAC (à minima 60% de logements aidés puis plus récemment 40%) amène a de forte concentration de ce type de logements et donc de familles aux modestes ressources (critère de sélection des QPV). D'autant que les ZAC des années 80 et 90 ont été dans l'offre faite de logements, mono produit c'est-à-dire à 100% logements sociaux. En exemple on peut citer :

- Les quartiers du Moufia et de Sainte-Clotilde sur le chef-lieu ;
- Les ZAC Plaine des Galets 1 et 2 au Port ;
- La ZAC Renaissance 2 sur le quartier de Plateau Caillou à Saint-Paul ;
- ZAC Bank et Bois d'Olives à Saint-Pierre ;
- ZAC Bras fusil 1 sur Saint-Benoît ;
- ZAC Pente Bel Air à Sainte-Suzanne ;
- ZAC Découverte et la ZAC Gaspard sur Sainte-Marie.

PARC LOCATIF SOCIAL AU 1ER JANVIER 2019 DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE



On peut également s'interroger sur la présence de ZAC plus récentes (création au début des années 2000 et récemment achevées) et inscrites en partie en géographie prioritaire d'intervention des dispositifs de la politique de la ville : la ZAC Fayard et la ZAC Cressonnière à Saint-André, la ZAC Madeleine à Saint-Benoît pour exemples.

Plus d'une ZAC sur 2 achevées aujourd'hui est en partie en QPV.

Enfin, en termes de mixité le logement locatif social intermédiaire est peu présent sur ces quartiers soit 2,4% du parc locatif social en QPV contre 4,6% sur le parc locatif social de l'île. Ce type de logements se retrouve uniquement sur quelques QPV (11 QPV sur 49) dont les quartiers concentrant une part importante du parc locatif social déjà cités précédemment.

Comme rappelé dans l'orientation B1, le SAR vise une production importante de logements aidés sur l'ensemble des communes de l'île ne se limitant pas au seuil de la loi SRU. Pour autant et malgré un effort de production, il faudrait construire 22 500 logements locatifs sociaux d'ici 2025 pour atteindre le taux exigé par la loi de 20% ou 25% selon les communes, dans l'hypothèse d'une dynamique privée qui se maintiendrait à la situation actuellement observée.

Outre l'enjeu de construction, il est primordial et rappelé dans l'orientation B2 « produire une offre de logement social adaptée au territoire et aux attentes de la population », de répartir cette production et de veiller aux équilibres.

De fortes disparités existent toujours entre les différents bassins comme à l'échelle communale ainsi qu'une concentration sur certains quartiers aujourd'hui inventoriés prioritaires au titre de la politique de la ville. La mixité sociale à l'échelle des quartiers souhaités par le SAR au travers de cette orientation B2 reste difficile à atteindre.

Partie 3 - L'opération d'aménagement : outil de production de logements aidés, de structuration et de mixité

En matière d'aménagement, il est souligné dans la sous orientation B2 en lien avec la production d'une offre de logement social adaptée au territoire et aux attentes de la population : « l'accent sera mis sur la nécessité de relancer des opérations nouvelles d'aménagement. »

A. Un outil de production de logements aidés mais un faible nombre de création depuis 2011

L'opération d'aménagement comporte plusieurs avantages en termes de réponse aux besoins en logements :

- Tout d'abord, elle permet au travers du financement des travaux de viabilisation par le FRAFU de produire des logements aidés,

- Ensuite, cet outil facilite la diversification du programme de logements, offrant une péréquation et une possibilité de diversifier les produits logements (location, accession à la propriété sociale comme privée),

- Enfin, ces opérations de logements par l'exercice de la programmation urbaine s'accompagnent d'espaces et d'équipements publics, de services et commerces apportant les aménités nécessaires et répondant aux besoins des habitants.

26% des logements locatifs sociaux mis en location sur la période 2012-2018 sur le département se sont faits en opérations d'aménagement (ZAC - ZAC/RHI, permis d'aménager), dont 8% en opérations de résorption de l'habitat insalubre uniquement. **La tendance s'accentue avec les mises en chantier de logements aidés qui se font à hauteur de 29% en opérations d'aménagement.**

L'usage de cet outil afin de produire des logements sociaux en plus grand nombre s'illustre sur le bassin Ouest où 50% des logements locatifs sociaux en cours de construction se font en opérations d'aménagement.

Un moyen de diversifier le programme de logements aidés, puisque 49% des produits en accession « aidés » se font en opération d'aménagement et essentiellement en RHI à l'échelle de l'île. Ce pourcentage atteint 70% sur le bassin Ouest. Toutefois, comme évoqué précédemment, cette production représente ces dernières années de faibles volumes puisque ce type de logements connait des difficultés impactant les opérations de RHI.

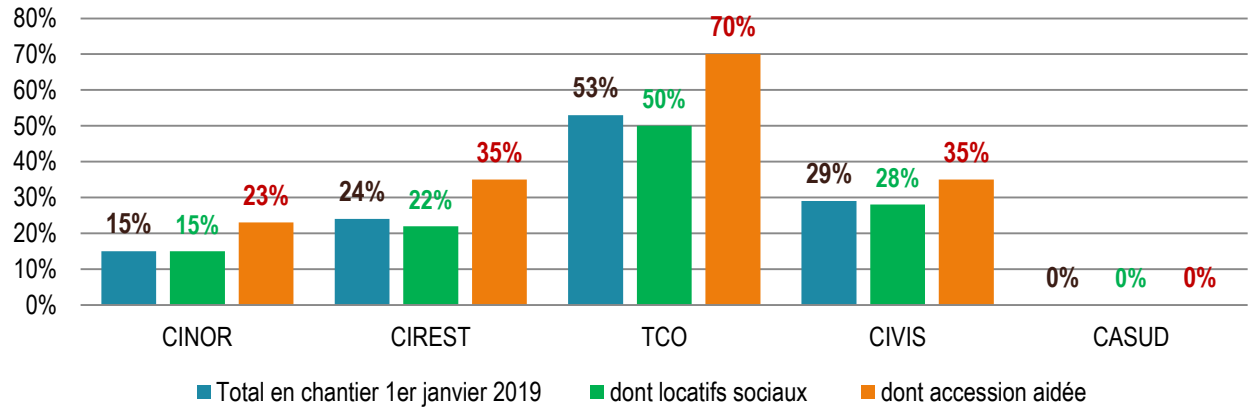


Figure 40 : Part des logements aidés en chantier localisés en opérations d'aménagement par EPCI, Source DEAL - AGORAH

Sur ce point, de grandes disparités territoriales existent. De manière beaucoup moins marquée, c'est sur le territoire de la CIVIS que l'on produira après le TCO en opérations d'aménagement à hauteur de 29%. Ce taux atteint 24% sur la CIREST (sur de faible volume) et 15% pour la CINOR.

Les opérations de ZAC aujourd'hui en cours de réalisation sur notre territoire au nombre de 25 ont une date de création antérieure au SAR, à l'exception de 3 opérations datant de l'année 2011, 2012 et 2013 dont deux concernent les villes relais de la Saline les Hauts/Ermitage, de la Plaine/Bois de Nèfles sur Saint-Paul et le pôle secondaire de Saint-Leu. Ce qui souligne **la faiblesse des nouvelles opérations de ZAC engagées depuis l'approbation du SAR et les conséquences sur la production de logements sociaux à venir notamment sur le bassin Est.**
En dehors de ces 3 opérations, l'ensemble des autres opérations de ZAC sont à mettre en lien avec le SAR 95 mais ont toutefois, dans leur programme qui reste à livrer, un effet direct sur l'armature urbaine du SAR actuel.

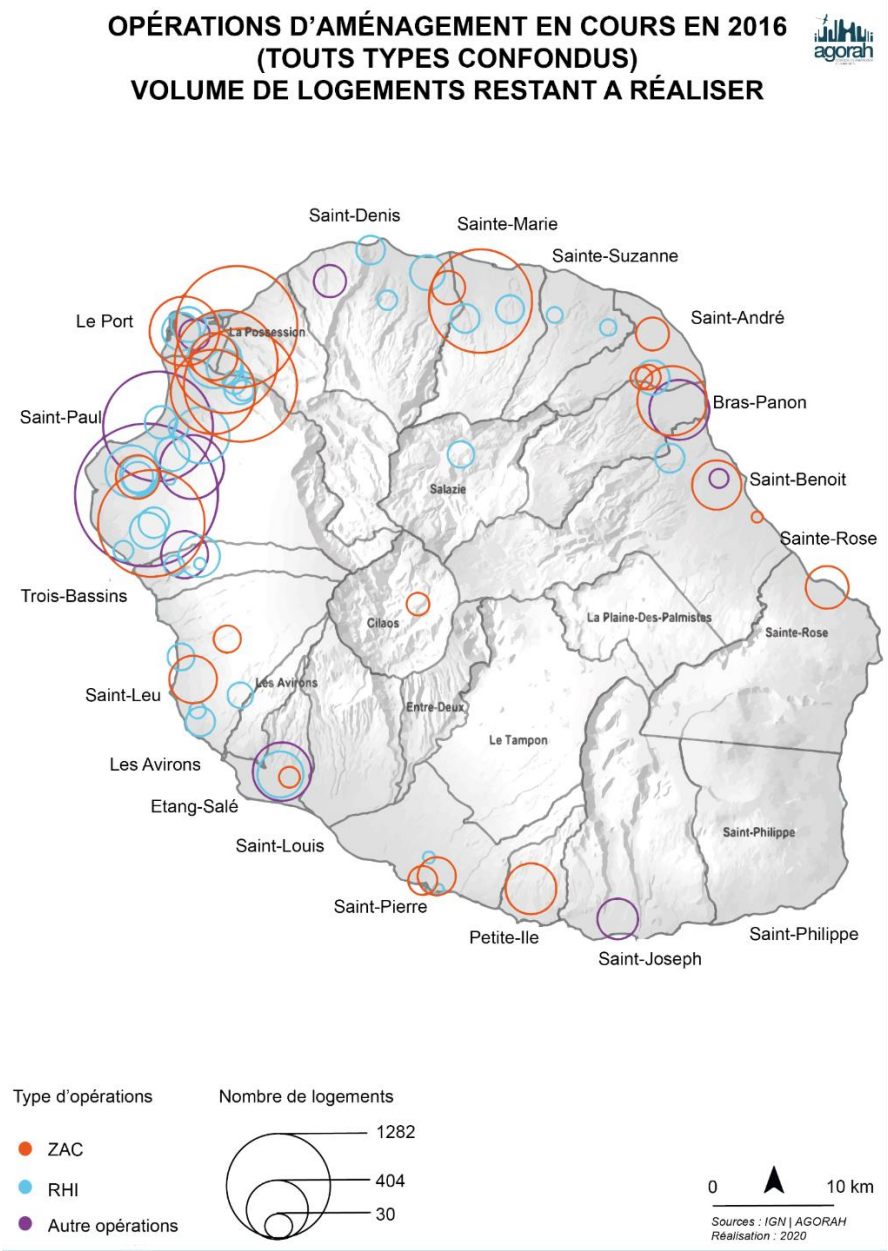
Ces ZAC souvent de tailles importantes mettent en moyenne 20 ans à se réaliser et rencontrent toute une série d'aléas durant leur phase opérationnelle et qui pour certaines souffrent aujourd'hui d'un déficit d'image et d'une forte concentration de logements sociaux.

De plus, la difficile sécurisation financière de ces projets couplée aux baisses de budgets des collectivités, incitent peu les communes à engager de nouvelles opérations de ce type.

B. Une répartition des opérations d'aménagement déséquilibrée à l'échelle de l'île

Comme l'illustre la carte ci-contre, cette analyse met en avant une concentration des opérations sur le territoire Ouest et une faiblesse de l'offre en opérations d'aménagement sur les autres bassins de vie. Un constat renforcé au regard de l'examen des projets, ce qui interroge la faisabilité opérationnelle et financière de ces différentes opérations et sur les raisons d'un manque de projets sur les autres territoires et des conséquences éventuelles sur la production de logements aidés.

La production de logements aidés en opérations d'aménagement depuis l'approbation du SAR se répartie pour 53% sur le bassin Ouest, sur des opérations de restructuration de quartier avec une problématique d'insalubrité, et 23% sur le bassin Est sous la forme de ZAC en extension urbaine. **Pour les futures livraisons de ce type de logements en opérations d'aménagement, la tendance s'accentue en faveur de l'Ouest à hauteur de 63% sur le TCO, 17% sur la CIVIS, 13% sur la CINOR et à peine 8% pour le bassin Est.**



<u>Remarque</u> : Cet exercice exclue les opérations d'aménagement exclusivement à vocation d'activités économiques et les opérations NPNRU.

Des opérations d'aménagement créées antérieurement au SAR qui par leurs localisations sont favorables aux pôles principaux et aux villes relais.

Les opérations d'aménagement, productrices d'espaces urbains doivent suivre l'organisation du territoire ordonnancée autour d'une armature urbaine hiérarchisée. Les 25 ZAC en cours sur le département en 2016 et le potentiel de logements qu'elles devraient produire sur du court et moyen terme, reflètent des choix antérieurs à l'approbation du SAR.

Les logements réalisés à terme en ZAC se répartissent de manière équivalente entre les pôles principaux et les villes relais. A l'inverse, **les villes relais semblent peser davantage dans les livraisons à venir allant à l'encontre des priorités données aux pôles principaux et secondaires**. Les pôles secondaires ne représentent que 6% des logements restant à réaliser en ZAC contre 53% pour les villes relais (ces derniers n'étant qu'au nombre de 6 comparativement aux 21 villes relais).

Le volume de logements restant à livrer en ville - relais concerne à hauteur de 57% les villes relais de la côte Ouest (Saline les hauts – Plaine Saint-Paul).

Enfin, **au regard des projets d'opérations de ZAC annoncés au nombre de 6, ils semblent privilégier les pôles principaux et secondaires correspondant aux priorités énoncées dans le SAR 2011**.

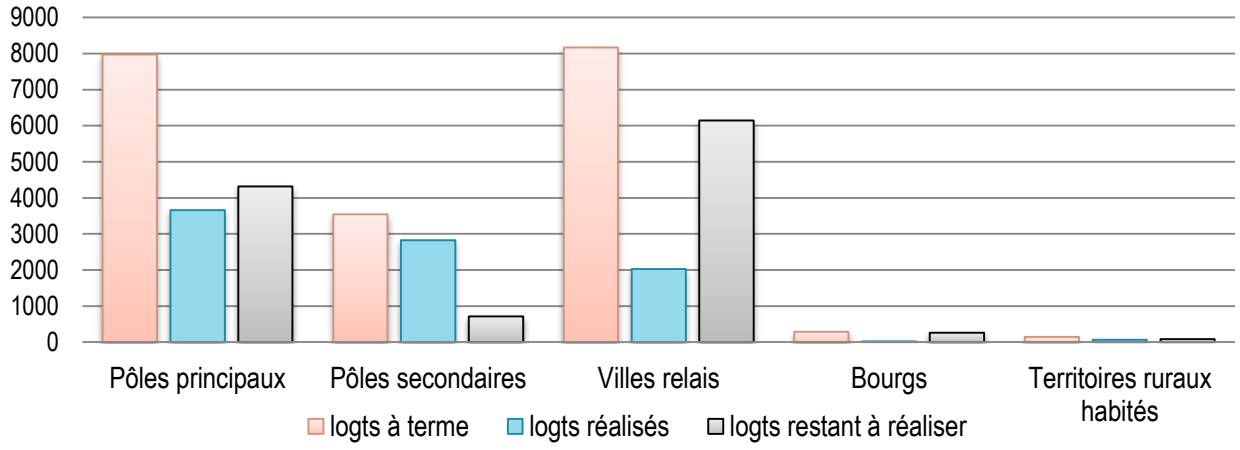
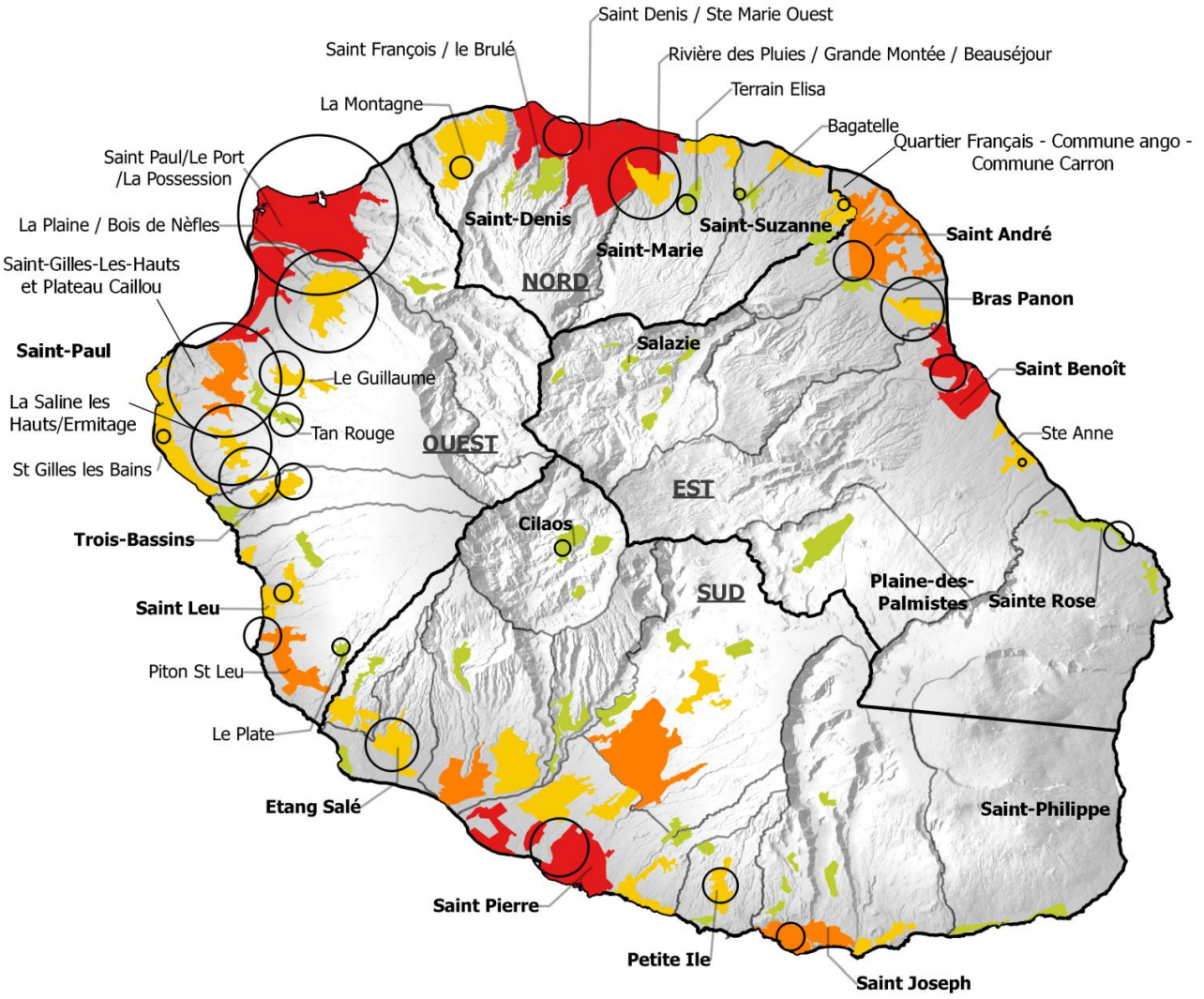


Figure 41 : ZAC en cours (hors RHI) Potentiel logements restant à réaliser en 2016 - Répartition par polarités du SAR

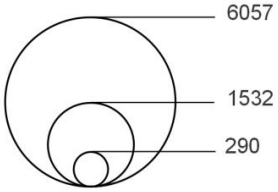
ARMATURE URBAINE DU SAR ET VOLUME DE LOGEMENTS RESTANT A RÉALISER EN OPERATIONS D'AMENAGEMENT EN 2016



Armature urbaine du SAR

- Bourgs
- Pôles principaux
- Pôles secondaires
- Villes relais
- Bassin de vie

Volume de logements restant à réaliser

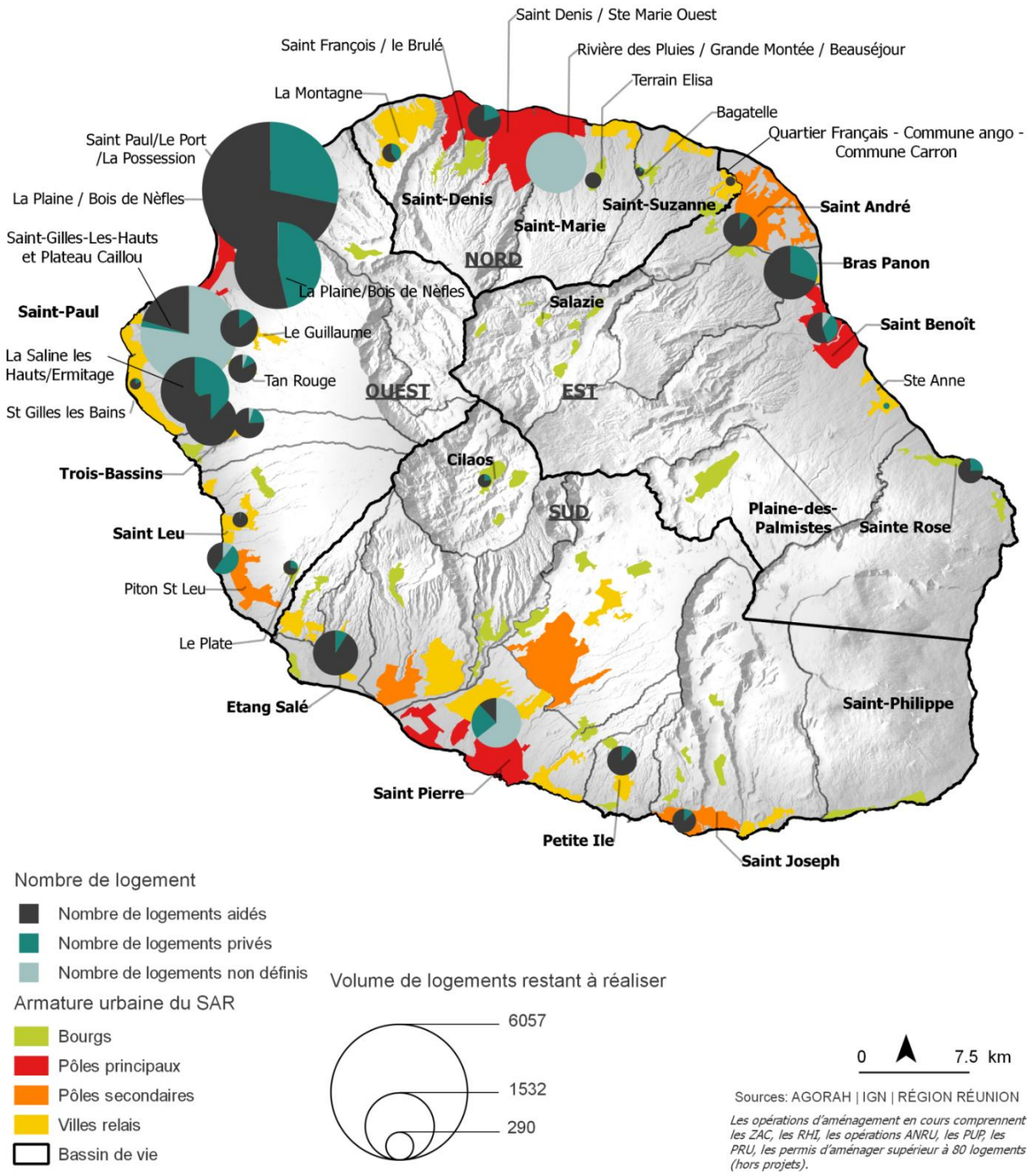


0 7.5 km

Sources: AGORAH | IGN | RÉGION RÉUNION

Les opérations d'aménagement en cours comprennent les ZAC, les RHI, les opérations ANRU, les PUP, les PRU, les permis d'aménager supérieur à 80 logements (hors projets).

ARMATURE URBAINE DU SAR : TYPE DE LOGEMENTS RESTANT À RÉALISER EN OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT EN COURS EN 2016 (HORS PROJET)



Sources: AGORAH | IGN | RÉGION RÉUNION

Les opérations d'aménagement en cours comprennent les ZAC, les RHI, les opérations ANRU, les PUP, les PRU, les permis d'aménager supérieur à 80 logements (hors projets).

C. Un outil RHI qui ne semble plus adapté aux besoins : une intervention majoritairement en diffus dans le cadre des PILHI

Le SAR préconise dans la sous orientation B2 de poursuivre les opérations de résorption de l'habitat insalubre sans y dédier une prescription spécifique. Dans le cadre des PLH et plus particulièrement des PILHI, volet habitat indigne du PLH, des objectifs et fiches actions y sont consacrés.

Pour rappel, à l'issue du repérage régional des ZHPI par l'AGORAH en 2009, période à laquelle le SAR était en réflexion, on dénombre 16 235 logements insalubres soit 6% du parc de logements.

Depuis cette date il est fait le constat :

- D'un faible nombre d'opérations RHI entré en phase opérationnelle, soit 8 opérations sur les 24 communes,
- D'un certain nombre d'études qui ne semble pas avoir donné lieu à des phases opérationnelles,
- et peu de nouveaux projets annoncés (en 2016, 7 dénombrés).

Sur les **35 opérations de RHI « vivantes » sur l'île en 2016**, 63% se localisent sur le territoire Ouest qui d'ailleurs produira à terme 73% des logements restant à livrer ou à améliorer sur l'ensemble des RHI de l'île (essentiellement sur 2 communes Le Port et Saint-Paul).

<u>La période actuelle est marquée par :</u>

- **Le réexamen des RHI engagées depuis plus de 10 ans** (CT des RHI) : ces RHI déjà anciennes constituent la grande majorité des opérations. Elles rencontrent des difficultés à se finaliser pour de multiples raisons : non maîtrise du foncier, défaillance des entreprises, contraintes réglementaires, refus du projet de relogement par les familles…. Des opérations qui à l'issue de cet réexamen sont soient clôturées soient se poursuivent sous conditions de finalisation dans des délais maîtrisés. Cette période se caractérise également par **la faiblesse des études pré opérationnelles RHI lancées**.

- Des **changements dans les modes de faire autour de la mise en œuvre des plans communaux ou intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne et de l'expérimentation des nouveaux outils de la loi Letchimy** :

  - **7 RHS** (Résorption de l'Habitat Spontanée) en cours sur l'île qui se différencient de la RHI par un habitat informel dont à minima pour 60% doivent être améliorés, une intervention sur les logements qui s'accompagne de travaux sur les réseaux dans des secteurs souvent sous-équipés,

  - et de **7 OGRAL** (Opération Légère d'Amélioration de l'Habitat) qui permettent dans des périmètres délimités (15 logements maximum) d'améliorer les conditions de logements de familles dans des situations d'indivision ou d'occupants sans titre ne pouvant prétendre aux dispositifs existants d'amélioration de l'habitat.

- **Une insalubrité majoritairement diffuse et peu propice à l'intervention sous la forme de RHI**.
  En effet, l'actualisation du repérage de l'habitat indigne (première phase d'un PILHI) sur 20 des 24 communes a permis de dresser plusieurs constats :

  - L'existence d'un double phénomène, de nouveaux bâtis indignes recensés et de bâtis sortant de l'indignité, constitue un élément majeur à retenir,

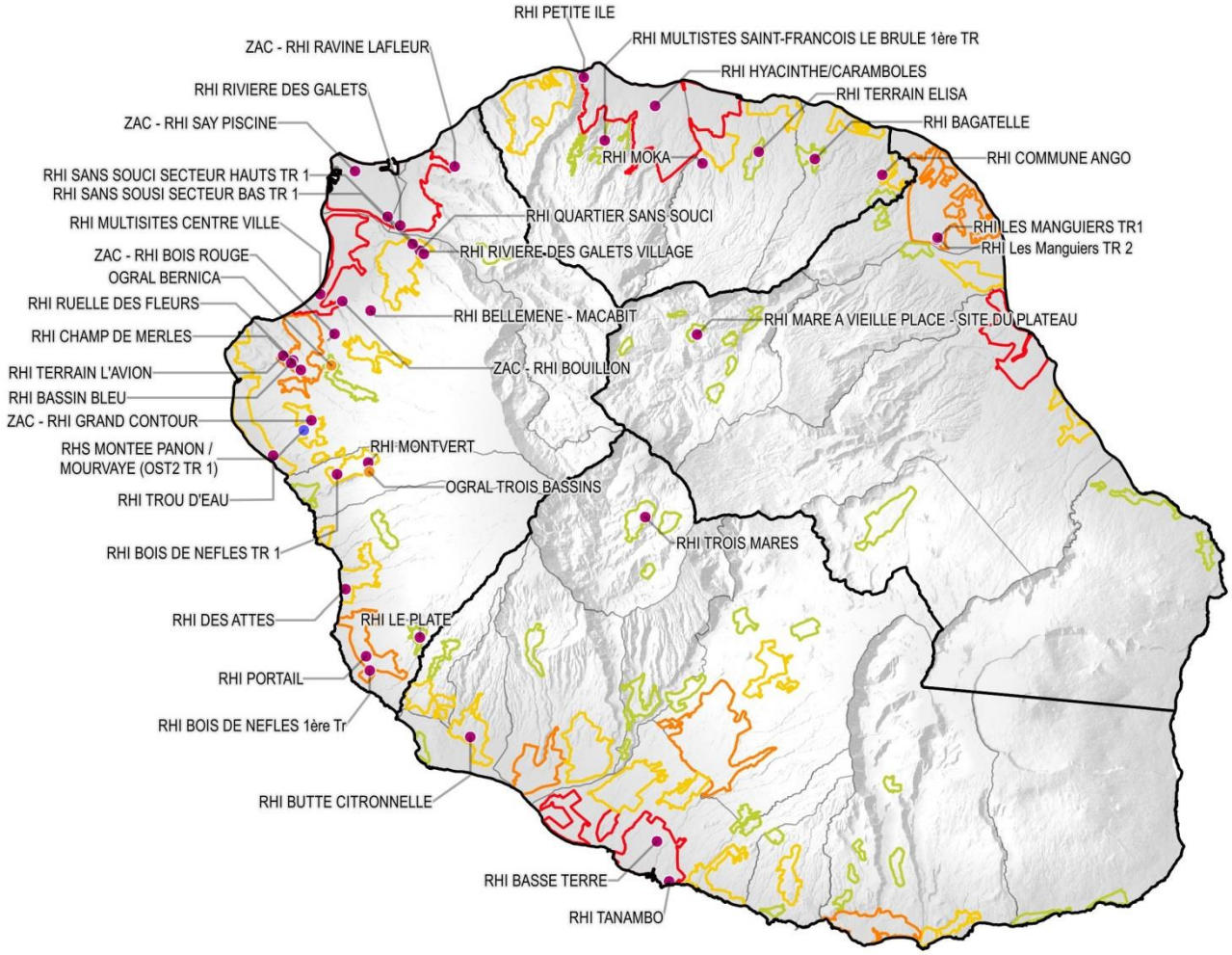
- Par rapport à 2008, **une insalubrité qui progresse** (exception faite du bassin Est) **avec de fortes disparités à l'échelle des communes.** La situation s'améliore uniquement sur 5 communes sur les 20 actualisées,

- **Une partie de ces constructions sont exposés à des risques naturels.** En effet, à ce stade des réactualisations, sur 4 EPCI sur 5 (hors CASUD), ont été dénombrés 4 500 bâtis exposés (contextes topographique, hydrologique ou géologique sont souvent responsables de la fragilité de ces implantations).

- Une problématique importante de **statut d'occupation précaire**, de secteurs sous équipés et de logements indignes inoccupés dans des proportions importantes (30 à 40%).

Soit en 2018, 15 600 logements indignes sur 20 communes repérés (hors CASUD) **soit 5% du parc de logements.**

LES OPÉRATIONS DE RÉSORPTION D'HABITAT INSALUBRE A L'ÎLE DE LA RÉUNION
RHI, RHS et OGRAL en cours de réalisation en 2016



Type d'opération

- Opérations groupées légères d'amélioration de l'habitat (OGRAL)
- Résoprtion de l'habitat insalubre (RHI)
- Résorption de l'habitat spontané (RHS)

Armature du SAR

- Pôles principaux
- Pôles secondaires
- Villes relais
- Bourgs
- Bassin de vie

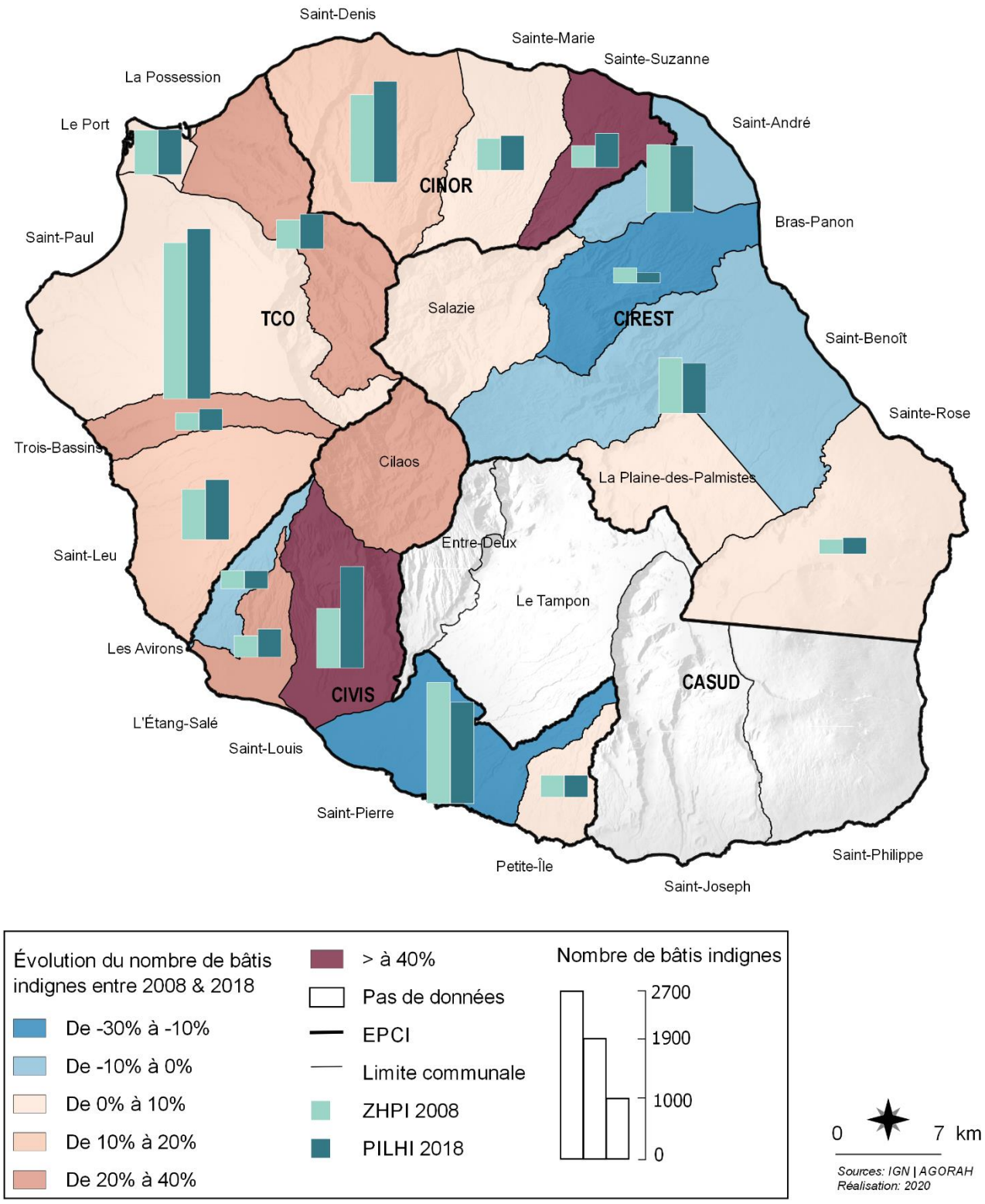
Ces opérations de résorption engagées se localisent sur les pôles principaux, les pôles de rang 2 et les villes relais principalement de l'Ouest.

0 10 km

Sources: IGN | AGORAH
Mars 2017

agorah

HABITAT INDIGNE
Évolution du nombre de bâtis indignes entre 2008 et 2018



En matière d'aménagement, l'orientation B2 rappelle la nécessité de relancer de nouvelles opérations. Cependant, le constat est tout autre avec une faiblesse des nouveaux projets engagés depuis 2012 et la difficulté pour des ZAC démarrées depuis plus de 15 ans de se finaliser dans de bonnes conditions ou pour d'autres d'entrer en phase opérationnelle.

De plus, la multitude des opérations en cours ou en projet dans l'Ouest parfois en ville relais au détriment des pôles de rang 1 et 2, réinterroge l'organisation du territoire et par conséquent l'armature urbaine du SAR. A contrario, un territoire Est dépourvu de projets urbains majeurs en dehors d'opérations de renouvellement urbain NPNRU ; achevant un cycle de ZAC pourvoyeuses de logements sociaux.

Sur ce point, on peut noter l'absence de priorisation à l'échelle régionale de projets stratégiques et de développement d'outils d'accompagnement à leur mise en œuvre opérationnelle.

Enfin, cette orientation incite la poursuite des RHI qui ne semblent plus adaptées au contexte local et actualisé de l'habitat indigne. Au travers des démarches PILHI et de leurs actions, un changement dans les modes d'interventions est en cours, en réponse à une insalubrité plus diffuse et à un enjeu de coordination des actions.

Synthèse et conclusion

✚ La production de logements au regard de l'armature urbaine

Au-delà de l'approche par bassin de vie, le SAR repose sur la constitution d'une **armature urbaine hiérarchisée pour réaliser une offre de logements répondant aux besoins**. Cette armature est décrite au sein de l'orientation A1 et de la prescription 9. Cette répartition de la production de logements depuis l'approbation du SAR examinée ici, à partir d'une hiérarchie des centralités met en avant :

- Une surreprésentation **des villes relais** qui concentrent plus de logements autorisés que tout autre type d'armature **(27%),**
- **Des pôles secondaires absorbant que 19%** et accusant une chute des logements autorisés depuis 2013,
- **Des pôles principaux ne concentrant que 26%** de la dynamique de construction,
- **Au Nord**, un pôle principal **Saint-Denis-Sainte-Marie accueillant l'essentiel** des nouvelles constructions conforme à son rôle au sein de l'armature,
- **A l'Ouest**, des **villes relais captant une part importante des effectifs de construction** supérieure celle du pôle principal Saint-Paul/Le Port/La Possession.
- **Au Sud et à l'Est**, des pôles secondaires **du Tampon et de Saint-André absorbant davantage la production nouvelle** que les pôles principaux de Saint-Pierre et de Saint-Benoît.

Mise à part dans le Nord, les **TRH** des trois autres bassins de vie **représentent entre 6 et 11% du volume des nouveaux logements autorisés**. Il convient de mieux « encadrer » leur développement dans les futurs documents d'urbanisme afin de limiter l'offre de logements aux seuls critères évoqués dans le SAR : sortie d'indignité et structuration de hameaux agricoles.

La prescription n° 5 qui précise qu'au moins 50% des logements nouveaux projetés sur le territoire des communes **devront être réalisés dans les EUD identifiés dans le SAR de 2011**. Cet objectif semble globalement respecté à l'échelle régionale avec un taux de 61%. Si on additionne les logements produits dans les EUP à ceux produits en EUD, **plus de ¾ (76%) des nouveaux logements créés depuis 2011 se situent au sein de l'espace urbain de référence (EUR) du SAR.**

✚ La production de logements face à la nécessité de densification

L'orientation B2 souligne la nécessité de produire dans un objectif de densification. L'examen des typologies de logements donne une place importante aux logements collectifs, contribuant ainsi à cet objectif

L'insertion de ces nouveaux logements autour de la tache urbaine existante, au travers notamment de constructions réalisées dans des zones urbaines encore libres (dents creuses), ou encore aux opérations de renouvellement urbain, **permet de contenir l'extension de cette enveloppe urbaine**, conformément aux attentes du SAR sur ce volet.

✚ La production de logements au travers des opérations d'aménagement

Un très faible nombre d'opérations d'aménagement de type ZAC ont été relancé depuis l'approbation du SAR, contrairement au souhait de l'orientation B2 **(Seules 3 nouvelles opérations créées depuis 2012)**. De plus, un nombre conséquent d'opérations encore en chantier à ce jour, est réparti de manière **déséquilibrée au sein de l'armature du SAR**, en faveur notamment du bassin Ouest, et des villes relais.

Synthèse et conclusion

✚ Au regard de la production de logements aidés

Au regard de la **production de logements aidés**, cette hiérarchie ainsi que le poids des différentes centralités semblent davantage être respectés, avec :

- **Des pôles principaux qui ont absorbé 40% de la production de logements** locatifs sociaux depuis l'approbation du SAR et dans une proportion quasi similaire pour les chantiers en cours. Ils constituent donc les zones préférentielles d'accueil de la population définies par le SAR. **Cette part monte à 60%**, si on l'additionne aux productions de ce type de logement des pôles secondaires.
- Toutefois, il est important de souligner que le **volume de logements aidés créé au sein des villes-relais** (de rang inférieur au pôle secondaire), **pèsent autant que ceux des pôles secondaires,** voire davantage si l'on prend les productions à venir.
- Enfin, **les bourgs de proximité**, captent de manière limitée cette production à hauteur de 6% et 8%.

L'orientation B1 vise une production importante de logements aidés sur l'ensemble du territoire, bien plus ambitieux que les seuils fixés par la loi SRU. Depuis 2012, 5 communes ont pu atteindre le taux exigé : Sainte-Marie, Sainte-Suzanne au Nord, Saint-André et Bras-Panon à l'Est et La Possession à l'Ouest.

Néanmoins, de grandes disparités par territoires se maintiennent à la défaveur du bassin Sud et de certaines communes de l'Ouest, malgré une production significative qui n'a pas suffi à combler le déficit.

Le SAR souligne dans cette même orientation, **le besoin d'une répartition équilibrée de la production sur l'ensemble de territoire**. Cependant, 13 communes inscrites en géographie prioritaire d'intervention de la politique de ville illustrent la concentration de ce type de parc et d'une population aux faibles ressources sur certains quartiers offrant peu de mixité.

Aujourd'hui, **le PLH demeure le document cadre dans la politique du logement et de l'habitat à l'échelle intercommunal.** L'un de ces enjeux au travers notamment des réformes récentes et de la CIA (Commission Intercommunale d'Attribution) est à la fois de maintenir le développement du parc social pour répondre à la demande mais en agissant parallèlement sur le rééquilibrage territorial de l'offre sociale et le réajustement du peuplement au sein de ce parc. Ce qui signifie également ne plus produire dans des quartiers fortement dotés (notamment en QPV) et localiser la production nouvelle sur des secteurs moins pourvus. Ces enjeux se retrouvent fortement développés dans les PLH de la CINOR.

En termes de lutte contre l'habitat indigne, la situation reste préoccupante au vudu nombre recensé. De plus, des opérations de **type RHI**, souvent de grandes envergures, **ne semblent plus être adaptées et rencontrent de fortes difficultés à se finaliser**, surtout pour celles qui sont déjà lancées. Aussi, l'expérimentation des nouveaux outils prévus dans la loi Letchimy semble insuffisante. Des changements dans « les modes de faire » sont en cours, au travers de la mise en œuvre des plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PILHI, OGRAL…).

VOLET 3

LA RÉPONSE APPORTÉE FACE AUX ATTENTES DES RÉUNIONNAIS ET À L'ADAPTATION AU TERRITOIRE

Orientations prises en compte :

B.1 : Rétablir l'adéquation entre la demande et l'offre en logements en assurant une production suffisante de logements sociaux ainsi que les conditions d'un parcours résidentiel.

B.2 : Produire une offre de logement social adaptée au territoire et aux attentes de la population.

B.3 : Repenser la conception de l'espace public dans la construction de la ville réunionnaise.

Prescriptions prises en compte :

Prescription N°13 :

Relative aux objectifs de construction des logements aidés (minimum 40%)

Dires des acteurs

« Un débat doit être ouvert sur ce sujet. À l'époque, pour le SAR approuvé en 2011, il avait été acté de placer les besoins de logements parmi les orientations fondamentales du SAR. »

« Le constat est une insuffisante production de logements, notamment sociaux, au regard des besoins de La Réunion. »

« L'armature urbaine hiérarchisée proposée par le SAR est un très bon outil. A retravailler dans le détail sur certaines centralités. »

« Toutefois, il convient de réfléchir à des outils plus opérationnels (à développer dans le SAR?) pour garantir dans les PLU une production suffisante de logements sociaux.»

Partie 1 - Adéquation de l'offre avec la demande

Dans sa vie, un ménage est amené à changer plusieurs fois de lieu de résidence pour adapter son logement aux différentes situations auxquelles il est confronté : évolutions des revenus, de la famille (naissance ou départ d'un enfant, séparation, décès, etc.) et de l'âge (mobilité réduite).

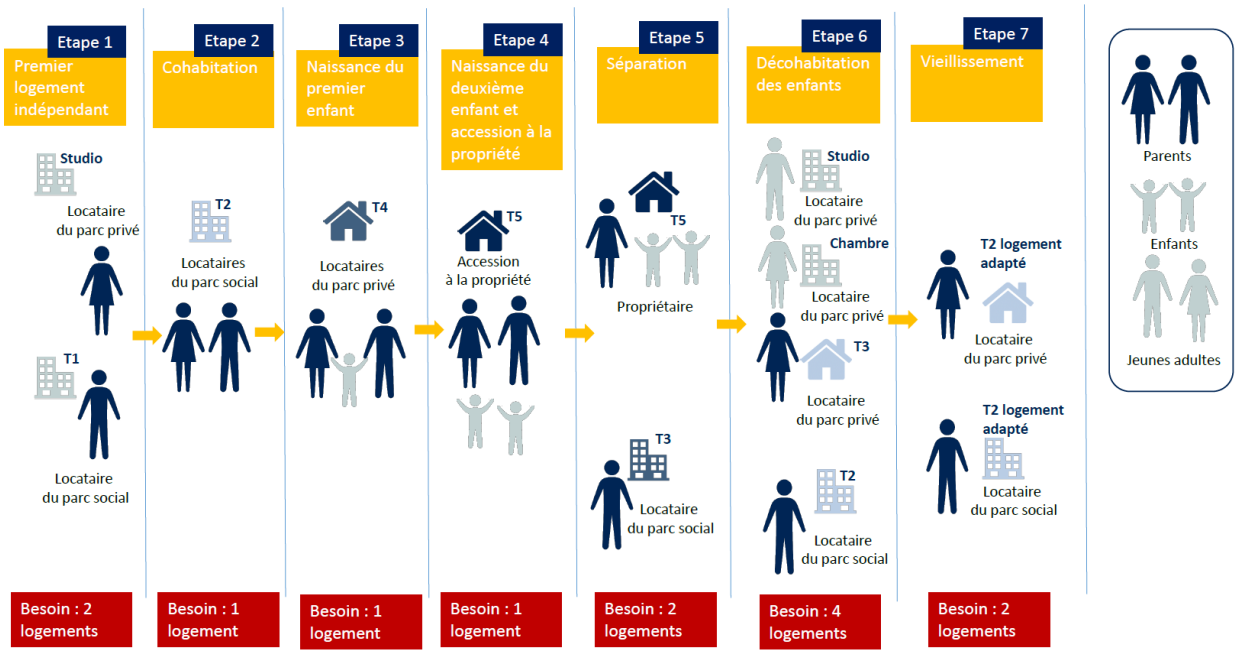


Figure 42 : Exemple de parcours résidentiel, Sources AUDC et A'URBA

Afin de répondre aux différents besoins et permettre le parcours résidentiel des ménages, il est essentiel de proposer une offre de logements suffisamment large et diversifiée.

En effet, la vacance de courte durée des logements proposés à la location ou à la vente permettent d'assurer la fluidité des parcours résidentiels.

Toutefois, selon les données de l'INSEE, la vacance est plus prégnante sur le bassin Nord qui concentre un tiers des logements vacants de La Réunion, et dans une moindre mesure sur l'Est dont le taux de vacance atteint 9%.

Dans le parc social cette vacance est faible (1,6% au 1er janvier 2018) et est signe d'une vive tension dans le parc, notamment sur la CINOR et la CIVIS.

Ainsi, la part des demandes de mutations dans la demande sociale à La Réunion est en hausse constante depuis 4 ans (29% 2016-33% 2019). Une tendance qui illustre ce besoin de mobilité au sein du parc pour différents motifs (logements trop petits, loyers trop chers etc…).

A. Des ménages aux faibles ressources

En 2017, le niveau de vie médian par UC à La Réunion est inférieur de 28% à celui de la Métropole (1 250€ contre 1 735€).

Ainsi, 38% des réunionnais vivent sous le seuil métropolitain de pauvreté (fixé à 1 041€ par mois par unité de consommation).

De ce fait, le niveau de vie de nombreux réunionnais dépend fortement des prestations sociales et plus particulièrement des minimas sociaux. Le poids des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages est trois fois plus élevé qu'en Métropole (16% contre 5%). Il culmine à l'Est avec 23%.

Les familles occupantes le parc locatif social se caractérisent par la faiblesse de leurs revenus. En effet, **49% disposent de moins de 1 000 €/mois** (hors allocation logement) dont 13% moins de 500€. 24% ont quant à eux entre 1 000 et 1 500€ de revenu mensuel. Seuls 29% des locataires travaillent et 34% perçoivent le RSA.

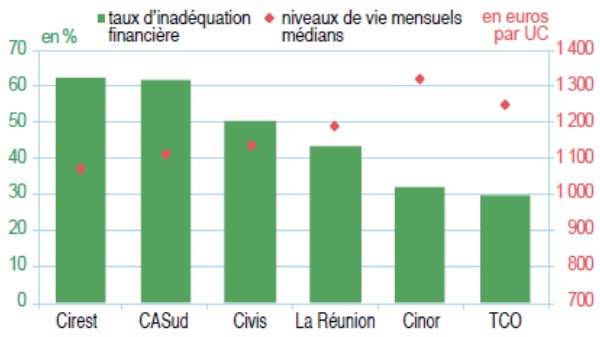


Figure 43 : Niveau de vie et taux d'inadéquation financière dans le parc locatif privé, Étude besoins en logements INSEE, DEAL

Cette faiblesse de revenus se retrouve également sur le parc locatif privé, notamment à **la CIREST et à la CASUD**, où les niveaux de vie sont plus faibles qu'ailleurs**, près de deux tiers des locataires du parc privé sont en inadéquation financière avec leur logement**. Ils sont en revanche moins d'un tiers au TCO et à la CINOR, où les niveaux de vie sont plus élevés.

B. Marché de la location : des niveaux de prix parfois élevés et une offre insuffisante sur certaines typologies

1) Offre locative et niveaux de prix

Le marché locatif comprend deux composantes, le marché privé et le social. À l'échelle régionale, le parc locatif privé représente un peu plus de la moitié des logements loués au titre des résidences principales (52%). À l'échelle des bassins de vie, le Nord et l'Ouest sont dans la moyenne régionale, alors que sur le Sud et l'Est, ce parc est surreprésenté avec respectivement 62% et 71% de logements locatifs privés.

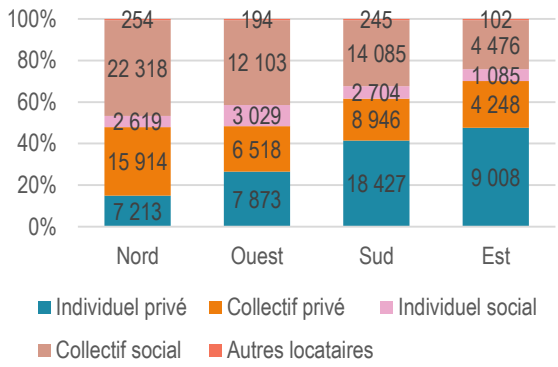


Figure 44 : Composition du parc locatif au 01/01/2016 par bassin de vie, Sources RP INSEE et RPLS DEAL

La composition du parc locatif se distingue sur le bassin de vie Nord, dans la mesure où elle est marquée par un poids du collectif plus important (79%), notamment en raison d'un parc locatif social et d'un parc locatif privé plus importants qu'ailleurs.

Concernant les niveaux de loyers, l'analyse proposée ici s'intéresse aux EPCI et non aux bassins de vie. En effet, les données étant issues en partie de l'Observatoire des Loyers Privés de La Réunion et conformément aux prescriptions méthodologiques fixées au niveau national, l'analyse ne peut se faire à une autre échelle que celle utilisée par l'Observatoire. Ce qui implique une différenciation sur le bassin de vie Sud entre la CIVIS et la CASUD.

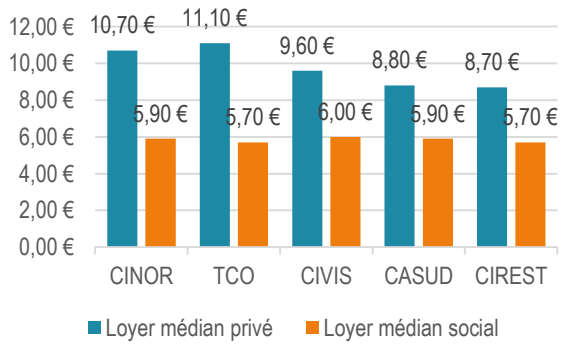
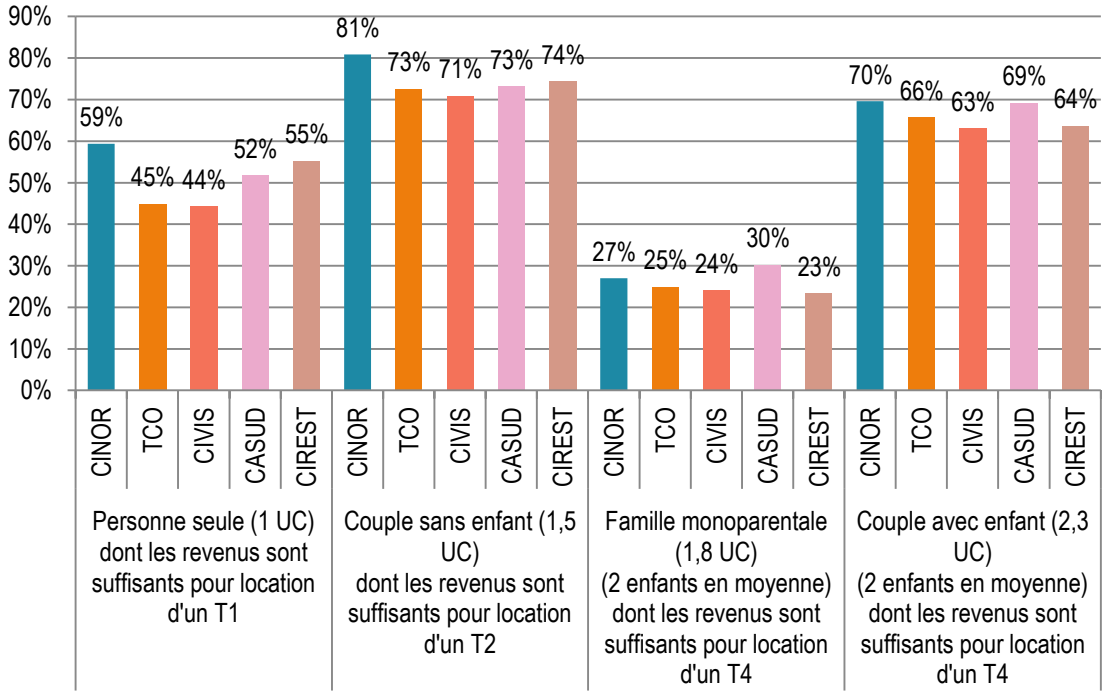


Figure 45 : Loyers médians privés et sociaux par EPCI en 2018, Source OLPR, RPLS DEAL

Les niveaux de loyers du parc locatif social sont encadrés et sont compris entre 5,70 € et 6,00 €. Sur le parc locatif privé en revanche, les niveaux de loyers sont par définition libres et des écarts plus conséquents peuvent apparaître en fonction des territoires.

Ainsi, les niveaux de loyers plus élevés sur le TCO et à la CINOR démontrent la forte attractivité de ces territoires. Mais aussi la présence de bassins d'emplois et le caractère balnéaire de la zone littorale Ouest peuvent contribuer à expliquer des niveaux de loyers plus élevés. À l'inverse, sur la CASUD ou la CIREST, les logements locatifs privés sont loués moins chers avec un différentiel d'environ 3,00 €/m² avec le parc locatif social. Ce différentiel est moins important lorsque l'analyse porte sur le parc intermédiaire cf. Partie 2.b) « Faible offre intermédiaire ».

d) La capacité locative des ménages dans le parc privé



Part des ménages accessible au parc locatif privé en fonction de sa composition familiale, de ses revenus et de la typologie de logement adaptée, Source : OLPR

La mise en parallèle des revenus disponibles médians des ménages et des niveaux de loyers médians pratiqués par EPCI permet de montrer que **les personnes seules ont plus de difficultés à se loger au TCO et à la CIVIS, et ce malgré des niveaux de revenus médians plus élevés qu'ailleurs**. Ainsi, si l'on se réfère au niveau de loyers médians, les ménages de personnes seules sont plus de la moitié (entre 55 et 56%) à ne pas pouvoir se loger dans un studio sur ces territoires.

Une partie de ces ménages, notamment ceux de la CIVIS, peuvent alors se tourner vers des logements de petites surfaces proposés à la location sur des

territoires voisins comme celui de la CASUD où le niveau de loyers médians y est moins élevé.

Les familles monoparentales sont également confrontées à des difficultés pour se loger, et ce sur l'ensemble du territoire réunionnais. En effet, avec une moyenne de 2 enfants par famille, ces ménages devraient pouvoir se tourner vers un logement de type T4. Toutefois, ils sont peu nombreux (moins de 30%) à pouvoir accéder à ce type de logement au regard de leurs revenus et des niveaux de loyers médians élevés sur les 5 EPCI. Il faut noter qu'un T3 est également inaccessible pour la majorité des familles monoparentales (59% en moyenne et jusqu'à 2/3 des familles monoparentales sur le TCO).

Ainsi, les couples avec enfants présentent une meilleure capacité locative que les familles monoparentales pour les logements de type T4. En effet, en moyenne 2/3 d'entre eux atteignent le revenu nécessaire pour la location d'un logement composé de 3 chambres dans le parc locatif privé.

2) Un indicateur de tension du marché de l'offre sociale qui se dégrade

Taille des ménages	REUNION		CIREST		CINOR		TCO		CIVIS		CASUD	
	2016	*2018*	*2016*	*2018*	*2016*	*2018*	*2016*	*2018*	*2016*	*2018*	*2016*	*2018*
1 pers	**4,95**	**5,52**	5,01	3,93	3,58	4,24	6,62	9,94	9,5	7,95	4,12	4,41
2 pers	**2,98**	**3,14**	2,09	2,11	2,66	3,07	3,67	3,86	2,99	3,11	4,18	3,24
3pers	**2,73**	**3,20**	1,68	2,2	2,54	3,24	3,31	3,68	2,75	3,07	3,90	4,01
4 pers	**2,62**	**3,52**	1,62	2,87	2,38	3,8	3,09	3,65	2,93	2,96	3,78	4,79
5 pers et +	**2,94**	**4,29**	1,61	3,28	2,17	4,74	1,93	4,07	2,40	4,55	4,85	5,76
TOTAL	**3,40**	**3,96**	**2,62**	**2,84**	**2,96**	**3,72**	**4,00**	**4,9**	**4,00**	**4,26**	**4,10**	**4,13**

Figure 46 : Indice de tension par EPCI – 2016-2018 – GEOD -

Lecture : 1 attribution pour 3,4 demandes à l'échelle du département en 2016

Valeur supérieure à la tendance régionale

De manière globale, **le niveau de satisfaction de la demande en logement social se dégrade** quelque soit le bassin de vie. Ce constat s'observe à travers une progression de l'indicateur de tension, rapport entre le nombre de demandes pour une attribution. Le tableau ci-dessus illustre une inégalité de tension sur le marché selon les secteurs géographiques avec **une pression plus forte sur les territoires Ouest et Sud** avec un indicateur de tension de 4 en progression entre 2016 et 2018. A l'inverse, le territoire de l'Est apparait le plus détendu.

Il permet de voir également **un niveau de tension plus élevé sur les petites typologies** où il atteint presque 10 sur le territoire du TCO soit 1 attribution pour 10 demandes de ce type en 2018.
Le logement des personnes seules apparaît compliqué sur ce territoire et également, sur celui de la CIVIS faute d'offre.

Cette tension se retrouve aussi sur les grands logements dans les secteurs Nord et Sud de l'île, des demandes qui semblent difficiles à satisfaire exception faite sur le bassin Est.

Cet indicateur est de 3,46 en 2019 sur le département soit en légère baisse celle-ci s'expliquant par une augmentation du nombre d'attributions plus importante que la progression de la demande ; un indicateur qui reste toutefois fort notamment sur le territoire de la CIVIS.

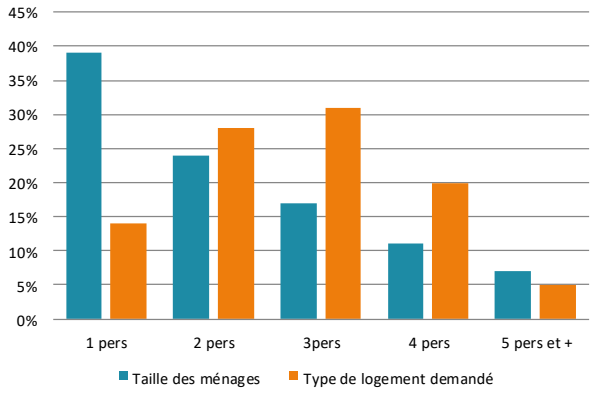


Figure 47 : Répartition des logements demandés par type et taille des ménages demandeurs en 2018

Par conséquent, le marché est davantage tendu pour les territoires Sud et Ouest, ne facilitant pas les mutations au sein du parc et dans le parc privé.

3) Faible offre intermédiaire

Le logement intermédiaire est un maillon essentiel de la chaîne du logement, indispensable à la fluidité du parcours. Il contribue à la mixité sociale et permet d'alléger la pression sur le parc social.

En effet, les dispositifs de logements intermédiaires visent l'émergence d'un segment de niveau de loyers compris entre l'offre sociale et l'offre privée classique.

Le parc intermédiaire (social) est relativement modeste par le nombre de logements qu'il totalise (3 600), soit 5 % des logements aidés et **son développement est contingenté à hauteur de 25% du nombre de logements locatifs sociaux livrés en N-1** (soit 500 logements sur les 2 000 livrés annuellement). Depuis 2019, les PLS sous maîtrise d'ouvrage privée émargent au même contingent.

Au niveau régional, le parc intermédiaire est principalement composé de logements de type ILM (Immeuble à Loyer Moyen), à hauteur de 53%, qui ont été construits entre 1983 et 2000, donc âgés d'une vingtaine d'années pour les plus récents.

À peine 4 % des nouveaux logements ont bénéficié de prêts relevant de ce dispositif de financement, principalement par le biais de PLS.

Afin de juger de la nécessité de produire ou non une offre locative intermédiaire, la comparaison des niveaux de loyers du PLS et du privé peut être un bon indicateur.

Ainsi, à la CIVIS et à la CIREST, où cet écart est plutôt faible, on peut s'interroger sur la nécessité de produire des logements intermédiaires. En effet, cette offre intermédiaire pourrait venir en concurrence avec le parc locatif privé.

À l'inverse, il est **plus adapté aux marchés « tendus » comme à la CINOR et au TCO**, où le différentiel est plus important (jusqu'à +3,60 €/m²) et peut représenter une alternative pour les ménages.

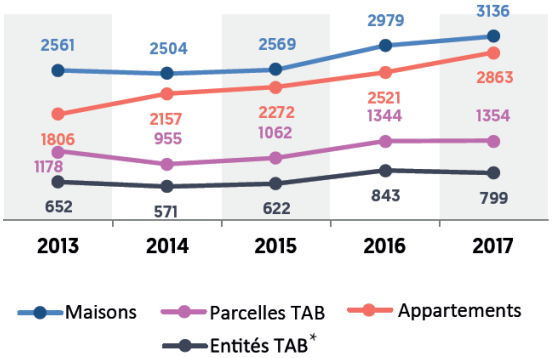
CHIFFRES CLÉS À LA RÉUNION

Niveaux de loyer des logements intermédiaires	Niveaux de loyer des logements locatifs privés
ILM : 7,10 €/m² **ILN : 6,20 €/m²** **PLS : 7,70€/m²**	**Privé : 10,00 €/m²**

Figure 48 : Nombre et niveaux de prix médians des logements intermédiaires par produits et par EPCI, Source OLPR, RPLS DEAL

C. Un marché de l'accession pas toujours abordable

1) Nombre de biens vendus et prix de l'immobilier



* Une entité réunit plusieurs parcelles jointives vendues dans le cadre d'une même mutation

Figure 49 : Évolution du nombre de biens vendus entre 2013 et 2017, Source OTIF

La tendance haussière du volume de biens vendus visible dès 2014 et qui se prolonge en 2017 peut être liée à une conjoncture économique favorable aux acquisitions immobilières.

Les conditions de crédits immobiliers sont véritablement très avantageuses depuis septembre 2014 avec des taux historiquement bas, favorisant ainsi les ventes immobilières.

En 2017, 44% des ventes d'appartements se concentrent sur la CINOR. C'est la seule intercommunalité où le nombre d'appartements a progressé de 41%, tirant vers le haut la dynamique réunionnaise sur ce segment.

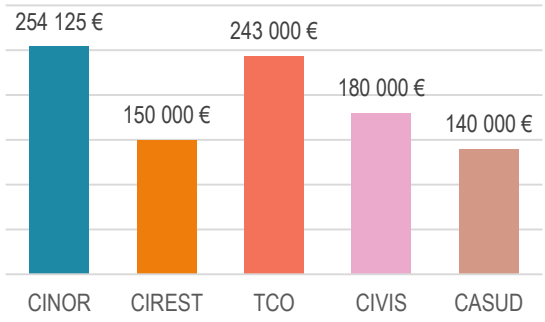


Figure 50 : Prix médians des maisons en 2017, Source OTIF

Malgré une forte variabilité sur la période observée, le prix médian des maisons a augmenté en cinq ans sur l'ensemble des EPCI excepté à la CIVIS où il s'est stabilisé à 180 000 €. Les évolutions les plus remarquables sont observées sur le TCO (+ 5,7 %) et la CIREST (+ 7,1%).

Sur la CINOR, après une lente dépréciation amorcée en 2013, le prix médian a bondi de plus de 10 % entre 2016 et 2017. Ce qui place la CINOR au premier rang des EPCI les plus chers en 2017.

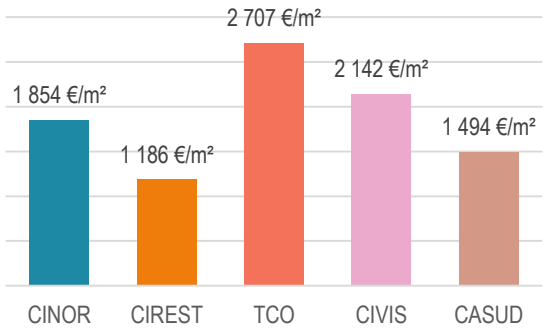


Figure 51 : Prix médians au m² des appartements en 2017, Source OTIF

Entre 2013 et 2017, les cinq EPCI de l'île présentent similairement une dynamique baissière du prix médian des appartements. Les plus fortes baisses sur la période sont constatées sur la CINOR (- 23,2 %), soit 1 854 €/m² en 2017, et la CIREST (- 49 %), soit 1 186 €/m².

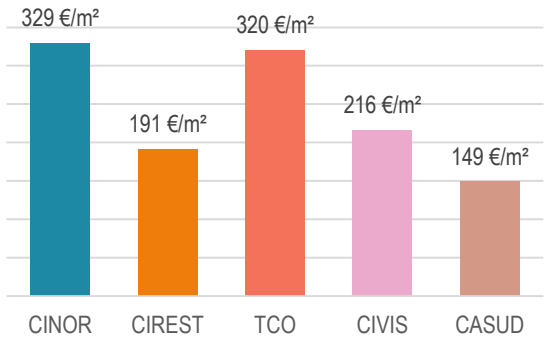


Figure 52 : Prix médians au m² des terrains à bâtir en 2017, Source OTIF

À La Réunion, le foncier rarescent est à l'origine d'une augmentation du prix des terrains à bâtir. Le constat est valable pour l'ensemble des EPCI hormis la CIREST qui présente une diminution de 10 % du prix médian des TAB.

2) Revenus et marchés immobiliers

Les ménages du Nord et de l'Ouest ont des revenus plus élevés qu'ailleurs, mais compte tenu des prix pratiqués, seuls 30% des ménages peuvent prétendre à l'achat d'un bien immobilier (ici, une maison).
À l'inverse, la part des ménages pouvant prétendre à l'accession est plus importante sur la CASUD (46%) et la CIREST (39%) en raison de niveaux de prix moins importants, et ce malgré des revenus plus modestes.

Tableau 8 : Capacité d'accession d'un ménage de 3 personnes selon les EPCI, Source OTIF

EPCI	Prix médian 2017 d'une maison	Revenu nécessaire	Hypothèse	Part des ménages de 3 personnes pouvant prétendre à l'achat d'une maison
CINOR	254 125 €	3 857 €	emprunt à 2% sur 20 ans sans apport	30%
CIREST	150 000 €	2 276 €		39%
TCO	243 000 €	3 688 €		30%
CIVIS	180 000 €	2 732 €		38%
CASUD	140 000 €	2 125 €		46%

3) Le Prêt à Taux Zéro (PTZ) comme facilitateur de l'accession à la propriété

Le **PTZ** est-il incitatif pour accéder à la propriété ? Ce prêt permet d'économiser les intérêts, constitue un apport personnel et renforce la solvabilité des primo-accédants. Ils visent des ménages dits intermédiaires qui ont besoin de cette aide pour enclencher l'achat même s'ils ont la capacité d'emprunt initial.

Après avoir été ouvert à l'ancien, ce prêt se recentre sur le neuf en 2012 pour en 2016, se ré ouvrir sur l'ancien, conditionné à une quotité de travaux. Par rapport à la période antérieure à 2012, le recentrage vers le neuf conduit à une baisse importante du volume de PTZ accordés passant à 654. En effet, l'ouverture à tous les primo accédants, sans condition de ressources en 2011 avait permis à près de 2 000 ménages réunionnais de souscrire un PTZ. En 2018, l'orientation du PTZ est différenciée selon les zones (construction neuve en zone tendue – réhabilitation sur le reste du territoire). La Réunion en zone B1 n'est pas concernée toutefois, le PTZ sur l'ancien à partir de 2018 n'est plus finançable expliquant un volume en baisse.

La période 2013-2016 se caractérise essentiellement par des projets neufs en individuels pour 35% de ménages âgés de moins de 35 ans.

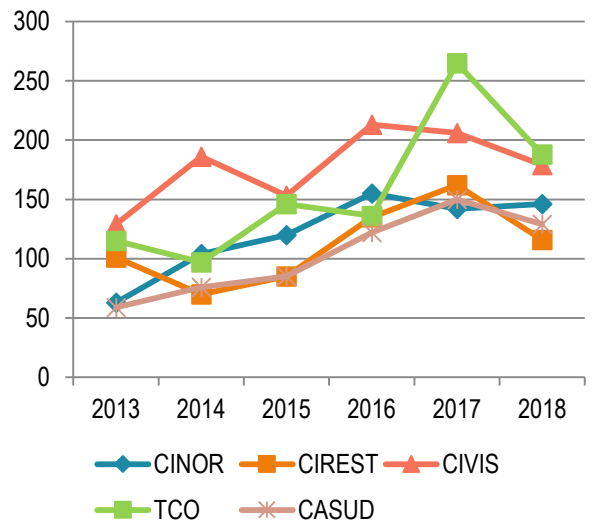


Figure 53 : PTZ 2013-2018 Source ADIL

Cette aide est à destination majoritairement des professions intermédiaires et employés, des ménages aux revenus moyens mensuels compris entre 2 754€ et 3 450€.

Le PTZ couplé à un prêt avec des taux d'intérêts historiquement bas n'ont pas suffi à compenser la cherté des biens se trouvant sur certains territoires, sur la CINOR par exemple.

4) Un faible nombre de produits aidés en accession à la propriété proposé qui pourtant offrirait les possibilités d'un parcours résidentiel

Arrêt de production du LES

Comme déjà détaillée dans la première partie de ce chapitre, l'accession sociale à la propriété de type LES en diffus comme en groupé (ces derniers plutôt programmés en RHI) rencontrait d'importantes difficultés de réalisation (cf. paragraphe ci-dessous) auxquelles est venue s'ajouter **l'arrêt brutal de l'AL accession** (aide permettant le bouclage financier des dossiers), stoppant les projets en cours. Cette suppression de l'aide avait conduit à un transfert des ménages potentiellement accédant vers le secteur locatif et à la difficile sortie des opérations de RHI.

La Loi de finances 2020 (art 72 AALOM : Aide à l'accession logement et à la sortie de l'insalubrité outre-mer) restaure cette aide. **Les différents blocages suivants questionnent plus globalement sur la pérennité du LES et sur la refonte des produits en accession sociale de manière générale.**

En effet, sont identifiées les contraintes suivantes :

- des ménages de moins en moins solvables (faibles ressources),
- moins d'appétences des opérateurs,
- un coût du foncier (ménages qui ne sont plus propriétaires du foncier, antérieurement division sur des parcelles familiales),
- une augmentation des montants de travaux,
- une augmentation de l'apport personnel demandé (10 - 15 K€),
- des terrains moins faciles à aménager,
- un positionnement des acteurs qui à évoluer (antérieurement participation à hauteur de 10 000 € de la CAF et 10 000 € dans le cadre du PLH du TCO),
- des terrains soumis aux contraintes des PPR.

Les coûts moyens de réalisation et les montages financiers

Sur l'examen des LES sur la période 2010-2015, les coûts de construction d'un produit LES oscillent entre 87 000 € et 107 000 € selon que l'on soit sous forme diffuse ou groupée avec une subvention moyenne LBU couvrant entre 33% et 41% du coût global.

57% à 66% des bénéficiaires ont un apport personnel qui toutefois pour plus de la moitié voire pour plus des 2/3 en LES groupé, est inférieur à 5 000€ ce qui va en moyenne couvrir 4% du coût de la construction, le reste des dépenses étant couvertes par un ou deux prêts en moyenne pour plus de la moitié du coût total.

Le PSLA une vraie alternative ?

Le PSLA a pour objet de permettre l'accès à la propriété à des ménages qui n'ont pas de revenus nécessaires pour acquérir dans le parc libre. Le niveau de ressources et la capacité d'emprunt des ménages candidats sont des critères de sélection pour être éligible à ce produit. Le plafond de ressources est de 42 000€/an (soit 3 500€/mois) pour un couple avec deux enfants.

L'étude du Cerema sur le PSLA à la Réunion de 2019 commandée par la DEAL met en avant les premiers enseignements.

Les opérateurs locaux qui ont réalisé quelques programmes de PSLA, constatent que souvent les candidats sur du logement de ce type en collectif sont peu nombreux et à l'inverse trop nombreux sur de l'individuel. Les réunionnais souhaitent davantage accéder à une maison individuelle de préférence non mitoyenne et par conséquent les opérations collectives semblent plus risquées en termes de commercialisation mais moins coûteuses à la construction.

De plus, à la différence de la métropole où il existe une mobilité professionnelle, à La Réunion les ménages sont dans une logique d'acquisition à très long terme et par conséquent souhaite un grand logement (projection en termes d'enfants etc.) plus cher à la vente. Pour ces deux raisons liées aux spécificités locales de forme et de typologie, il est plus difficile de trouver des ménages en adéquation financière avec des logements proposés.

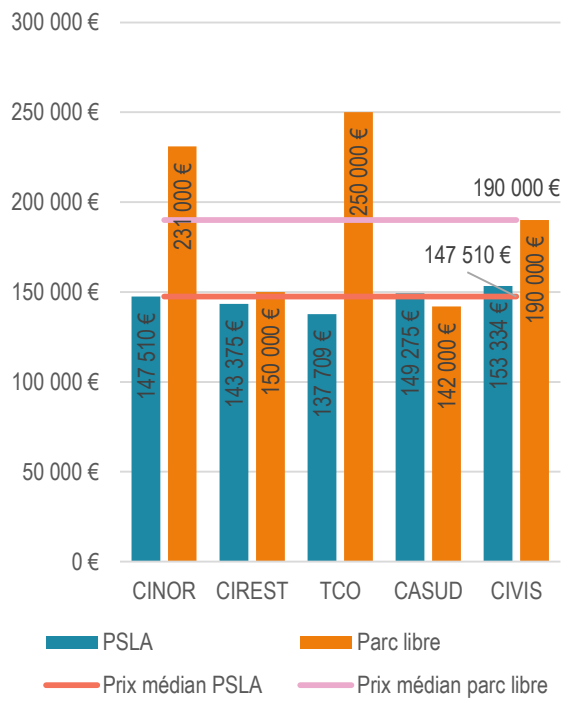


Figure 54 : Prix de vente médian des logements individuels PSLA – Parc Libre - OTIF AGORAH - étude CEREMA

Ce produit offre une vraie alternative notamment dans l'Ouest où il est bien en deçà des prix du marché privé avec un écart de 120 000€. A l'inverse ce produit vient en complément ou en concurrence du parc libre sur les territoires de la CIREST et de la CASUD.

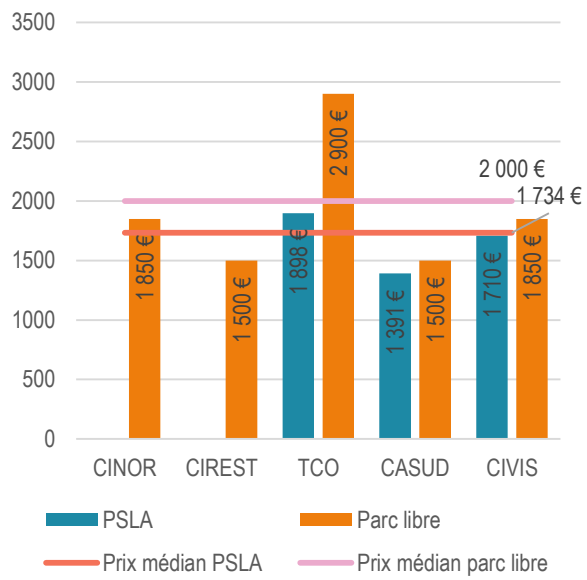


Figure 55 : Prix de vente médian des logements collectifs PSLA – Parc Libre – OTIF AGORAH - étude CEREMA

On constate un écart au m² de 300 € entre le PSLA et le parc libre. A l'échelle des territoires, cette tendance est beaucoup plus forte sur l'Ouest avec un écart de 1 000 €.

Au regard des prix constatés dans cette étude, le PSLA en maison individuelle s'adresse à des ménages ayant un niveau de vie relativement élevé (sauf sur de petites typologies). Les PSLA en collectif permettent de répondre à une part de la population ayant de plus faibles revenus.

Ils notent que la phase préalable locative n'est pas dissuasive en revanche un travail de pédagogie et d'accompagnement est nécessaire.

Le profil des ménages correspond à 80% de familles avec enfants dont 28% de célibataires avec enfants, 53% sont âgés entre 30 et 39 ans.

Toutefois, cette étude notamment met en avant :

- Un dispositif compliqué et la nécessité de compétences des organismes (rôle d'agent immobilier),
- Le besoin d'une connaissance fine du marché du logement par territoire afin de correspondre au mieux aux besoins (plafonds de ressources identiques mais niveaux de vie différents), qui pourrait démontrer que ce n'est pas adapté à certains secteurs de l'île,
- Le critère essentiel de la localisation du produit (centre-ville, desserte transports en commun) pour avoir le soutien des banques.

Parmi les facteurs de réussite, les ménages demandeurs ont certaines exigences comme la taille des pièces mais aussi le caractère évolutif du bien dont il faut tenir compte. Les collectivités ont souvent une bonne connaissance des secteurs comme des habitants demandeurs sur lesquelles il faut s'appuyer.

Enfin, l'un des reproches qui est peut-être fait à ce produit est la vocation sociale réduite dans le temps (subventions publiques perçues) puisqu'il peut être revendu au prix du marché libre.

La piste de dissociation du foncier sous la forme de baux réels solidaires et de portage par des organismes fonciers solidaires est à approfondir localement. Elle pourrait comme le suggère cette étude, élargir la part des ménages éligibles en proposant des prix inférieurs au marché libre voire au PSLA.

Toutefois, le PSLA reste un outil de diversification de l'offre méconnue et correspond aux souhaits des réunionnais attachés fortement à la propriété.

Le rétablissement de l'adéquation entre l'offre et de la demande préconisé dans l'orientation B1 reste difficile à atteindre pour de multiples raisons, notamment :

- **Un marché de la location et un marché de l'accession à la propriété en distorsion avec la capacité des ménages ;**
- **Une offre insuffisante sur certains segments du marché.**

De plus il faut tenir compte des marchés locaux de l'habitat comprenant des secteurs plus tendus, tant sur l'offre privée que sociale.

Partie 2 - Répondre aux attentes des réunionnais

A. Le souhait des habitants vis à vis de leur logement

- **Au regard de l'examen de la demande de logements sociaux, un décalage existe entre le souhait des ménages et la « norme »**

Rappelons, que le premier motif exprimé pour faire la demande d'un logement est de ne pas avoir son propre logement pour 29% des demandeurs et lorsque l'on est logé (dans le social ou dans le privé), 16% souhaitent changer de logements car ils le trouvent trop petit et 13% ont un loyer trop cher. Enfin, ce qui caractérisent de manière générale les demandeurs de logements sociaux à La Réunion, sont le jeune âge des demandeurs, leurs faibles ressources (50% moins de 1 000€/mois) et leur petite taille (63% ménages de 1 à 2 personnes).

En effet, 39% des ménages demandeurs sont composés d'une seule personne souhaitent davantage habité un T2 avec un chambre séparée plutôt qu'un T1 qui proportionnellement ne représentera que 15% des types de logements demandés.
A contrario le T3 est une typologie fortement demandée au regard de la part des ménages correspondant soit 17% pour 31% de la demande. Ce constat est le même pour le T4 dans une proportion moins importante soit 11% pour 20% de la demande.

De plus pour des questions de coût de sortie des petits logements notamment, la tendance à la réduction des surfaces n'ira pas dans le sens des attentes des réunionnais qui rappelons le, trouve leur logement trop petit pour 54% d'entre eux (enquêtes logement INSEE 2013).

- **Des logements de forme collective majoritaire dans la production sociale comme privée et représentant un plus fort taux d'insatisfaction de la part des ménages.**

L'enquête INSEE souligne que les ménages sont deux fois plus insatisfaits en habitat collectif (19%) qu'en individuel (9%), encore plus pour les locataires du parc social (25% contre 14% dans le secteur locatif libre).
Il est souligné également que 20% des ménages réunionnais vivent en 2013 dans un logement surpeuplé[10] dont deux fois plus dans l'habitat collectif (29%) qu'individuel (16%) et touchant plus fortement le parc de logements sociaux et les familles monoparentales.
Ce phénomène de surpeuplement est d'après l'INSEE en baisse par rapport à 2006 mais en légère progression dans le parc social (+ 1 point) et pour les familles monoparentales (+ 3 points).

En 2013, 12% des ménages considèrent leurs conditions d'habitat insatisfaisantes (taux supérieur à celui constaté en métropole).

Même si les générations changent et évoluent, de manière générale, les réunionnais aspirent à vivre davantage en habitat individuel, une proportion qui peut évoluer selon l'étape du parcours résidentiel à laquelle le ménage se situe.
On peut déplorer l'absence d'orientations et d'actions incitant dans une plus forte

[10] Manque une pièce par rapport à la norme.

proportion, le développement de formes individuelles compactes ou semi-collectives au sein des PLH.

Ces formes peuvent répondre davantage aux souhaits des habitants tout en veillant à une économie d'espaces et sont plus adaptées aux quartiers moins denses plus ruraux. Les programmes logements apparaissent parfois standardisés et s'intègrent difficilement dans tous les espaces urbains**. Une densité perçue comme trop importante par les habitants qui peut nuire à la qualité de vie.**

- **L'accession à la propriété un souhait pour une partie des habitants tout en étant un levier du parcours résidentiel**

L'envie de devenir propriétaire reste fort au sein de la population réunionnaise en dépit de la faiblesse des ressources d'une part importante la caractérisant. Cette **demande potentielle reste forte et toujours présente.** Dans les parties précédentes, il a été montré que l'accession « aidée » est en panne avec de peu de logements mis sur le marché même si elle pourrait reprendre.

Le produit PSLA location-vente peut apparaître une **nouvelle alternative** qui semble encore peu produit et correspondre à un type de ménages spécifique et favorable à ce dispositif.

Enfin, parmi les réponses **les ventes de logements sociaux à leurs occupants** souvent de forme individuelle répondant à la fois aux faibles capacités financières des ménages et à un type de logement souhaité.

- **Des insatisfactions liées à l'environnement du logement**

L'enquête INSEE, rapporte que :

- Les nuisances sonores sont la première cause de nuisances liées à l'environnement,
- 10% des ménages enquêtés évoquent une mauvaise accessibilité du logement aux transports collectifs et l'éloignement des commerces,
- Et 7% ont un sentiment d'insécurité dans leur logement.

- **Les habitants refusent les opérations trop importantes de logements sociaux sur un même quartier**

La recherche d'équilibre financier conduit les opérations vers des produits inadaptés parfois à l'environnement urbain, avec des formes collectives compactes.

Aujourd'hui essoufflement partagé avec une volonté des communes d'aller vers plus de qualitatif (adapté au contexte rural de l'Est notamment).

Toutefois on peut déplorer l'absence d'incitations dans les PLH a davantage de productions réservées aux formes innovantes et à l'individuel dense.

B. Évolution et prise en compte des besoins spécifiques

1) Le logement des personnes âgées

Les tendances vont vers un fort vieillissement de la population à l'avenir qui induira une réduction de la taille des ménages qu'il faut prendre en compte dans la programmation de logements.

Besoin de création et d'adaptation de petits programmes immobiliers sur des périmètres restreints où se regroupent des commerces et des services de proximité, des transports en commun, des équipements publics (notamment de santé) et des espaces verts. Offrir de bonnes conditions de marchabilité, et des espaces communs intérieurs et extérieurs.

De plus en plus de personnes vivent seules avec le besoin du maintien à domicile qu'il faudra anticiper.

Les opérations de type RPA (Résidences pour Personnes Âgées) sont en progression. Il est nécessaire de veiller à leur localisation et à leur

accessibilité financière. Ces logements sont une véritable offre intermédiaire entre le domicile et l'établissement.

Ainsi depuis 2012, 53 Résidences pour Personnes Âgées (RPA) ont été financées, soit près de 2 100 logements. Une grande majorité de ces logements est financée par un prêt très social (LLTS), pour 83%, 15% sont des LLS et seuls 2% des logements intermédiaires (PLS).

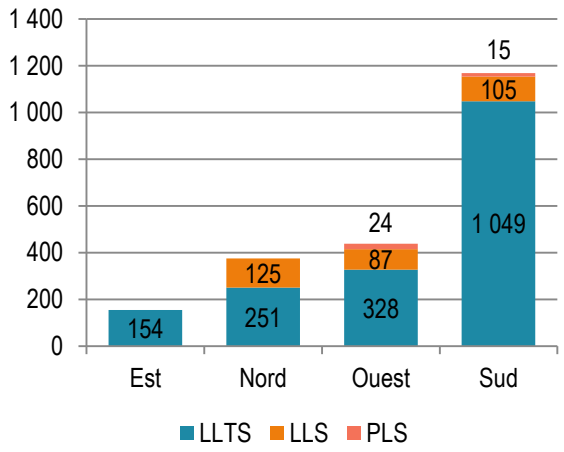


Figure 56 : Nombre de logements RPA

Entre 2013 et 2035, le vieillissement de la population expliquerait 31% de la croissance du nombre total de ménages sur La Réunion.

C'est sur l'Ouest que le vieillissement serait plus marqué qu'ailleurs et expliquerait la moitié de la hausse du nombre de ménages.

À l'inverse, le vieillissement serait plus limité au Nord : le nombre de jeunes ménages augmenterait plus fortement qu'ailleurs (+ 1,5 % par an contre + 1,0 %) et le nombre de ménages de plus de 60 ans y progresserait moins vite (+ 3,3 % contre + 3,7 % à La Réunion). Le Nord est en effet plus attractif pour les jeunes. D'une part, ce bassin abrite le premier pôle d'emplois de l'île, constitué de Saint-Denis et de Sainte-Marie. D'autre part, le Nord regroupe l'Université et d'autres formations supérieures.

2) Le logement des jeunes

Les intercommunalités devront veiller dans le cadre de la mise en œuvre de leur PLH à la bonne intégration des petites typologies de logements dans les nouvelles programmations de logements publics comme privés, mais aussi orienter dans ce sens les politiques d'attribution.

Ces logements devront être de préférence dans des secteurs proches ou bien reliés aux zones d'emploi.

Concernant les étudiants, une offre existe via la CROUS mais insuffisante, des passerelles devraient être développées entre les bailleurs et le CROUS afin d'augmenter l'offre de logements à destination de ce public. Dans le cadre du PLOM, il est question de mettre en place une mesure expérimentale pour produire des logements pour les jeunes. Des solutions de logements pour les jeunes en formation, les jeunes actifs sont à trouver (colocation, logements rénovés, LLS spécifiques, produits mixtes innovants). Ces nouveaux hébergements seront à proposer dans la déclinaison du plan de développement (déclinaison territoriale du plan 60 000 logements étudiants).

3) Evolution des modes d'habiter

De nouveaux modes d'habiter sont à explorer par les acteurs de l'habitat afin de s'adapter aux besoins des différents publics, notamment les séniors, les étudiants, les jeunes, les personnes en mobilité professionnelle etc.

Les innovations sont multiples :

- Colocation pour les séniors, intergénérationnelles ou solidaires ;
- L'habitat participatif qui a pour but d'impliquer les habitants dans la conception de leur futur logement, avec une vocation de logement durable (écologique) ;
- Le bail réel solidaire (BRS) afin de favoriser l'accession : le BRS permet de dé-corréler le prix du foncier et celui du bâti. L'accédant (aux revenus inférieurs au plafond PSLA) ne paie alors que le prix de l'opération, et a

l'usufruit du logement pour une durée comprise entre 18 et 99 ans. Il peut également le revendre à tout moment, et profite d'un abattement de la TVA à 5,5%.

Ces nouveaux modes d'habiter peuvent favoriser le déblocage des parcours résidentiels et le renforcement de la mixité sociale et intergénérationnelle.

C. Les projets urbains

Le SAR dans sa prescription n°13, insiste sur le fait que les nouvelles opérations d'aménagement doivent s'intégrer aux quartiers limitrophes, être structurantes, participer à la mixité fonctionnelle du quartier en associant aux logements, des services, activités et loisirs, veiller à la qualité des formes, des paysages urbains et des espaces publics, à la présence d'espaces verts.

Au-delà de la réponse aux besoins des habitants de se loger, la ville réunionnaise se construit à travers la réalisation de projets urbains d'ensemble devant satisfaire des impératifs de qualité.

La sous orientation B3, insiste dans un contexte de plus en plus urbain de repenser la conception de l'espace public dans lequel les pratiques évoluent, afin d'assurer un cadre de vie de qualité. **La sous orientation B2** quant à elle en matière d'aménagement et au-delà des questions de densification du parc existant, souhaite la relance des opérations d'aménagement afin de garantir un cadre de vie de qualité.

Les ZAC, opérations lourdes et complexes de moins en moins utilisées

Comme déjà évoqué, le faible nombre de nouvelles opérations d'aménagement de type ZAC ou permis d'aménager créés depuis l'approbation du SAR, traduisent des **projets de plus en plus complexes à mettre en œuvre et la frilosité des collectivités à investir dans des opérations d'urbanisme d'importances.**

Dans les opérations créées, même si la fonction résidentielle domine dont sociale, le projet d'ensemble a pour intérêt de penser conjointement les autres composantes de la ville que sont les activités commerciales, de services et économiques mais aussi les lieux d'usages.

Les opérations de renouvellement urbain : une réponse face aux souhaits des habitants ?

L'expérience des opérations de renouvellement urbain de première et plus récemment de seconde génération financée par l'ANRU, met en lumière les difficultés d'anciens quartiers concentrant une part importante de logements sociaux et ayant donné peu de place aux équipements et espaces publics. La requalification de ces quartiers est riche d'enseignements et passe par la réappropriation, la réaffectation ou encore la création d'espaces communs publics adaptés et correspondant aux usages des habitants. Cela passe également par des démarches d'association de ces derniers et la mise en place d'actions innovantes, d'actions citoyennes reposant sur les atouts des quartiers. Au travers des enquêtes menées auprès de ces populations, un réel attachement au quartier est souvent constaté. Ces opérations de renouvellement urbain sont souvent le support d'initiatives innovantes répondant parfois à des appels à projets nationaux.

Le travail en extension urbaine, sur des secteurs où la population n'est pas en place dès la conception du projet semble plus complexe. L'urbanisme transitoire peut être une solution qui semble peu développé localement.

Les opérations d'aménagement aujourd'hui réalisées souffrent souvent d'un défaut d'intégration au reste de la ville et parfois de stigmatisation. Les programmes de logements se ressemblent sans réelle identité, les espaces publics ne sont pas toujours appropriés.

La démarche Eco Quartier : construire et de gérer la ville durablement ?

Depuis le Grenelle de l'Environnement (2008), les territoires ont commencé à mettre en œuvre différentes démarches s'appuyant sur les principes méthodologiques de projets territoriaux de développement durable dont les éco quartiers et l'éco cité du TCO.

La démarche Éco Quartier lancée avant le SAR en 2009 en application de la loi Grenelle 2 dans le cadre du plan Ville durable, vise à favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir, de construire et de gérer la ville durablement, en outillant, sensibilisant et valorisant les porteurs de projets. Le référentiel Éco Quartier se fonde sur 20 engagements, répartis en 4 dimensions dont le cadre de vie et usages au côté des questions de démarche et processus, du développement territorial, et de l'environnement et climat.

Le label Éco Quartier distingue et valorise des démarches de conception et de réalisation de quartiers qui respectent les principes du développement durable tout en s'adaptant aux caractéristiques de leurs territoires. Depuis fin 2016, le processus de labellisation a été renouvelé et comporte 4 étapes, correspondant aux différents stades du projet (l'engagement, la mise en chantier, la livraison du projet) dont **la vie de quartier et son amélioration continue avec et pour ses usagers.**

Concernant **la dimension cadre de vie et usages,** il s'agit de favoriser le vivre-ensemble en développant des actions incitant aux échanges par l'aménagement d'espaces publics qualitatifs, la création d'équipements, l'animation de la vie de quartier (culturelle, sportive, associative...), en prenant en compte les usages, en créant des espaces communs dédiés à la rencontre et au lien social… une dimension qui revête une importance prépondérante dans une ville de plus en plus dense.

Il s'agit de favoriser la pratique d'activités physiques et sportives par des aménagements d'espaces publics adaptés à tous les publics, agréables, végétalisés, avec une signalétique dédiée, des cheminements piétons, pistes cyclables, équipements sportifs, parcours sportifs...

Il est question également de développer les expérimentations sur l'espace public pour accompagner les changements de pratiques via des aménagements éphémères, transitoires, des chantiers ouverts ... **L'espace public joue un rôle clé au sein du quartier et dans sa relation avec le tissu existant**. Support de lien social, l'espace public est un lieu de rassemblement, de passage, et de rencontres : qualifier les espaces en fonction des différents usages permet d'augmenter leur efficacité. Encourager des choix de conception qui donnent des opportunités d'interactions sociales entre voisins.

A La Réunion, 7 opérations d'aménagement en renouvellement ou en extension urbaine sont entrées dans une démarche de labellisation. Une petite partie d'entre-elles ont été créés après 2011, ZAC la Saline (2012) ou sont en 2020 sur le point de l'être ZAC Pierrefonds village sur Saint-Pierre. Parmi ces 7 opérations :

- NPNRU de Saint-André,
- Opération de Renouvellement urbain de Ravine Blanche et la ZAC Pierrefonds Village à Saint-Pierre,
- ZAC Mail de l'Océan au Port,
- ZAC Cambaie et ZAC de la Saline sur Saint-Paul,
- ZAC Cœur de ville de La Possession.

Ces projets peuvent paraître peu nombreux à l'échelle de l'île mais sont souvent d'envergure.

Parmi ces projets urbains, celui dans la Saline rencontre des difficultés dans sa mise en œuvre opérationnelle et aucun espace public n'a été réalisé à ce jour, sa programmation sera réétudiée.

La livraison à venir d'une grande partie de leurs programmes permettra d'appréhender davantage la qualité de leur conception et l'usage des espaces publics qui y seront fait. Quoiqu'il en soit une attention particulière est apportée aux usages et à

la conception des espaces avec les habitants dans des démarches de co-constructions.

L'opération **cœur de ville de la Possession** créée en 2006 fait partie intégrante du cœur d'agglomération du TCO et de l'écocité. Elle est entrée véritablement ces dernières années en phase opérationnelle. Il s'agit de la réalisation d'un nouveau centre-ville répondant aux exigences de haute qualité environnementale sur le principe de la « **ville jardin** » en veillant à une meilleure intégration de l'opération afin de préserver le cadre de vie. Ce programme urbain s'est fait en lien avec le nouveau PLU de la commune au travers d'articles sur la performance énergétique des bâtiments, la production d'espaces paysagers et la préservation des arbres existants… Plusieurs AMO ont été retenues pour mener à bien ce projet dont une AMO développement durable et une AMO urbanisme/paysage/environnement.

Parmi les réalisations effectives ou à venir : Une végétalisation valorisant la biodiversité existante et représentative de la «ville jardin », un mail tropical pour favoriser les déplacements des piétons, des vélos, et une pratique des activités sportives et ludiques, l'implantation de jardins familiaux à proximité des habitations collectives …

L'expérience et la réalisation de jardins familiaux, de **jardins partagés** sont l'illustration d'aménagement conçus collectivement par les habitants reposant sur des **valeurs de solidarité, de convivialité, de partage, introduisant un lien entre l'urbain et le rural** (cf chapitre le respect des grands équilibres et la notion d'économie d'espace). Toutefois ces équipements ne se décrètent pas.

Outre l'atteinte d'objectifs de production de logements dont sociaux et d'équilibres territoriaux, **l'orientation B2 évoque les impératifs qualitatifs de cette dernière au travers de la prise en compte des « aspirations des réunionnais dans leur manière d'habiter ».**

Pour cela l'examen de la demande et les résultats d'enquête révèlent l'importante accordée parfois insuffisamment à la prise en compte :

- De la taille des logements et leur conception,
- De la forme du logement (souvent majoritaire donnée au collectif vectrice d'une densité mal vécue),
- Des atouts d'une mixité alliant les attraits du logement l'individuel et du logement collectif,
- Des espaces individuels extérieurs culturellement plébiscités.

L'orientation B3 met l'accent sur la conception de l'espace public dans la ville réunionnaise en particulier dans les opérations d'aménagement découlant du SAR. Aucune opération d'aménagement créée depuis 2012 est suffisamment avancée sur le plan opérationnel pour permettre une lecture stricte de cette orientation. **La prescription n°13 relative aux projets urbains insiste sur leurs composantes et les dimensions qu'ils doivent intégrer**. Toutefois, quelques projets inscrits (parfois antérieurs au SAR) en démarches éco-quartiers dont certains en phase opérationnelle, veillent à une meilleure prise en compte du cadre de vie et des usages en associant les habitants dans des démarches participatives.

La future génération de projets de renouvellement urbain impulsés au plan national et traduits au niveau local, sera l'occasion de repenser en lien avec la population, des espaces publics faisant souvent défaut dans ces quartiers afin d'amener de la qualité d'usages.

Synthèse et conclusion

L'adéquation de l'offre avec la demande

La question du logement est à la fois tributaire des conditions du marché et des comportements (opérateurs et particuliers). Elle est aussi fonction de la politique publique menée en la matière et notamment des financements nationaux apportés (plus compléments locaux) et des règles d'urbanisme établies. Enfin, le logement est conditionné par l'offre foncière ; tous ceci pour des ménages aux trois quarts éligibles aux logements sociaux.

Au-delà des évolutions démographiques, il s'agit d'appréhender les évolutions des attentes des ménages qui impactent la demande, les parcours de vie évolutifs et leurs conséquences en termes d'habitat.

D'un côté une population qui aspire à être logée selon ses désirs, de l'autre les contraintes du marché et les objectifs des décideurs (Etat collectivités).

Malgré l'effort de production constaté pour le secteur locatif social évoqué dans la première partie, la pression reste forte et **le volume d'attributions même en croissance (+44% entre 2007 et 2018) reste en deçà des demandes exprimées qui restent élevées (32 341 demandeurs au 1er janvier 2019)** et une distorsion existe avec l'offre proposée en petites et grandes typologies pour les territoires Sud et Ouest.

Sur le volet social, la réalisation de logements en accession aidée pourrait représenter une possibilité de parcours résidentiel et une réponse à l'attachement des réunionnais à la propriété mais qui rencontre des difficultés opérationnelles et réinterroge aujourd'hui sa vocation.

Le produit PSLA constitue une alternative pour certains ménages mais ce produit a du mal à se développer avec peu de recul sur les opérations livrées. Toutefois, une faible proportion de ménages est éligible à ce produit qui demande à être bien étudié à des échelles fines de territoires pour être au plus près de potentiels acquéreurs. Avec au centre, la question d'un produit ayant bénéficié d'aides publiques qui pourrait être revendu aux prix du marché d'où l'intérêt de réfléchir à la faisabilité de dissocier le foncier et le bâti dans un montage de type OFS /BRS.

Répondre aux attentes des réunionnais

De nouveaux modes d'habiter sont à inventer afin de favoriser la fluidité des parcours résidentiels et le renforcement de la mixité sociale et intergénérationnelle.

D'un côté les attentes des réunionnais qui culturellement aspirent à être propriétaire d'une maison individuelle, de l'autre, une production de logements majoritairement collective et d'espaces relativement denses pour lesquels l'adhésion et l'adaptation des habitants n'est pas toujours évidente.

Un niveau d'insatisfaction qui a pour motif la forme collective**, le sentiment d'une densité perçue importante pas toujours compatible avec l'environnement du logement dans lequel il s'insère** et qui sera plus importante dans le parc social.

Les **incitations à la diversité des formes ne semblent pas suffisamment affichées dans le SAR et dans les PLH** en fonction des espaces urbanisés dans lesquels le programme de construction est envisagé pour une meilleure intégration. La réponse à un niveau de densité et aux économies d'espaces est souvent vue sous un angle « mathématique » produisant des formes identiques, celui-ci conforté par une nécessité de péréquation économique pour les opérateurs.

Les réponses à trouver en matière de logement doivent prendre pleinement en compte la dimension territoriale et les spécificités dans différents lieux de vie.

Enfin, la **dimension cadre de vie et sa qualité afin d'accompagner la fonction résidentielle des projets urbains** au travers notamment de la réalisation d'espaces publics relayée dans **l'orientation B3, ne semble pas toujours être présente**. La démarche de **labellisation Eco** quartier initiée avant le SAR **va dans ce sens avec des réalisations à venir** qui permettront d'analyser sa prise en compte et les usages des équipements et aménagements qui seront faits.

VOLET 4

LA MOBILITÉ RÉUNIONNAISE DEPUIS LE SAR DE 2011

Contexte

Le réseau routier réunionnais : une situation singulière

Le réseau routier de la Réunion totalise **6 749 km de voies en 2019** et affiche un aspect atypique de son armature. En effet, avec un territoire marqué par de fortes déclivités, les principaux axes routiers se situent sur la partie littorale de l'île, là où la topographie est la moins accidentée.

Cependant, avec la présence de nombreuses ravines découpant le paysage réunionnais, les ingénieurs doivent faire preuve d'ingéniosité nécessitant de mettre en œuvre des structures routières spécifiques. C'est la raison pour laquelle on contemple de nombreux ouvrages d'art, à l'image de ceux de la Route des Tamarins (tunnels, viaducs), ou dans un autre registre du viaduc de la Nouvelle Route du Littoral en cours de construction.

Le relief est une donnée de premier ordre dans le développement du réseau routier réunionnais. À titre d'illustration, on observe sur la partie urbanisée des mi-pentes, où le tissu urbain se caractérise essentiellement par de l'habitat individuel en quasi continu, des routes à flan de pentes.

Ces dernières suivant les dénivelés naturels, se voient d'infléchir leurs parcours à chaque passage de ravines. Néanmoins, elles sont relativement bien entretenues et sont le plus souvent encadrées par des caniveaux ou des fossés pour permettre l'écoulement des eaux pluviales.

Toutefois, si ces routes à flan de pentes sont dimensionnées pour permettre le croisement de deux véhicules, il apparaît que les espaces réservés à la circulation piétonne sont quasi inexistants.

Les Routes Nationales assurent le tour complet de l'île via une articulation en couronnement sur son pourtour, et pénètrent également l'intérieur de l'île.

En effet, elles assurent la traversée du Sud vers l'Est via les zones des plaines : la Plaine-des-Cafres et la Plaine-des-Palmistes, ainsi que la desserte de Cilaos. Toutefois, la présence de fortes pentes et de ravines contraint les déplacements et impose des parcours sinueux de virages en lacet.

Quant aux Routes Départementales, elles assurent principalement le rabattement sur le réseau national. Elles forment un maillage peu dense et, du fait de la morphologie de l'île, sont davantage soumises aux risques naturels.

En effet, elles sont sujettes aux éboulis et/ou aux inondations, notamment lorsqu'elles franchissent des radiers et des ravines. Ces voies sont donc plus susceptibles d'être fermées et interdites à la circulation lors d'épisodes pluvieux intenses.

Une population très mobile

En amont de toute stratégie politique en faveur de la mobilité, une connaissance fine de l'état actuel de la situation est primordiale.

C'est en ce sens qu'au cours de l'année 2016, une enquête de grande ampleur a été menée par le Syndicat Mixte des Transports de la Réunion visant à recenser les déplacements des réunionnais.

Baptisée EDGT[11], ce travail, en partenariat avec le CEREMA, a permis d'identifier les modes et pratiques de déplacement de la population.

Afin de constituer un échantillon représentatif, les ménages enquêtés ont été tirés au sort parmi un fichier national recensant les propriétés bâties. Ainsi, 5 460 ménages ont été interrogés en face à

[11] Enquête Déplacements Grand Territoire

face, soit 12 687 personnes, et 2 794 ménages par téléphone, soit 3 922 personnes.

Au total, 16 600 personnes ont participé à cette enquête inédite et ont été questionnés du mardi au samedi, hors vacances scolaires, sur la totalité de leurs déplacements réalisés la veille et quel que soit leur mode de déplacements.

Les premiers constats statistiques font état d'une population très mobile avec **plus de 2,5 millions de déplacements** identifiés sur une journée type, inférieur à la moyenne des autres enquêtes menées sur le territoire national.

Le nombre moyen de **déplacements quotidiens par habitant est de 3,35**. Ce dernier est légèrement inférieur (3,55) à la moyenne des autres enquêtes menées sur le territoire national.

Orientations prises en compte :

A.4 : Organiser le rééquilibrage modal en faveur des transports en commun et des modes doux, en cohérence avec le développement urbain

A.6 : Renforcer le maillage routier reliant certains pôles et quartiers

Arrêt Car Jaune

Partie 1 - La traduction opérationnelle du SAR : émergeance de la planification régionale des transports avec le SRIT et la PRI

Dires des acteurs

« Rendre opposable le Schéma Régional des Infrastructures et de Transports approuvé en 2016 et la Planification Régionale de l'Intermodalité approuvée en février 2020. Ces documents de planification régionale de transport doivent être intégrés au SAR pour être opposables. En l'absence, le SAR reste sur un objectif pieu et non opérationnel ».

« Bien articuler le SAR avec les orientations du SRIT et de la PRI notamment : augmenter la part modale des transports en commun, favoriser la réalisation de transports en commun en site propre, poursuivre le développement du Plan Régional Vélo et la Voie Vélo Régionale, intégrer la logistique dans les domaines de l'aménagement du territoire ».

A. Le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports, émanation transport du SAR

Le SAR, au titre de document de planification régional de référence de rang supérieur, fixe les grandes orientations en matière de mobilité des voyageurs et des marchandises.

En revanche, en 2011, la traduction opérationnelle de la planification des transports à l'échelle de la Réunion est absente. C'est ainsi que le SAR a permis de faire émerger le **Schéma Régional des Infrastructures et des Transports (SRIT),** approuvé fin d'année **2014.**

Conformément à la LOTI, la Région a ainsi établi le SRIT en concertation avec les grandes institutions publiques afin de faciliter les déplacements des personnes et des biens, avec une volonté d'aboutir à une mobilité durable à l'horizon 2020-2030.

Le SRIT définit les grandes orientations déclinées en un plan d'actions, et 12 objectifs prioritaires sous la forme de fiches. Il fait annuellement l'objet d'une révision sur la base d'une série de 37 indicateurs visant à évaluer et qualifier l'évolution des actions menées, et leur conséquence sur le territoire.

La plupart des opérations (études ou travaux) de maitrise d'ouvrage Région retranscrites dans le SRIT ont été engagées ou réalisées, même si ses objectifs de part modale en Transports Collectifs (TC), nécessairement ambitieux, n'ont pas encore été atteints (10% en 2020, 15% en 2030).

B. La Planification Régionale de l'Intermodalité, la réponse aux logiques d'interconnexion des réseaux de transports collectifs

L'une des principales prescriptions du SAR en matière de mobilité porte sur la nécessaire articulation des réseaux urbains et interurbains de transports collectifs avec le projet structurant de Réseau Régional des Transports Guidés (RRTG).

La **Planification Régionale de l'Intermodalité (PRI), créée en 2017 et approuvée en 2020**, œuvre en ce sens. La **loi MAPTAM de 2014**, dont est issue la PRI, place ainsi l'intermodalité au cœur des nouveaux défis des collectivités territoriales, avec la Région comme chef de file. Organisée autour de 4 grands volets (l'offre de services, l'information des voyageurs, la tarification et la billettique), elle intervient de ce fait en complémentarité du SRIT, qui lui, s'applique davantage aux infrastructures.

En l'absence à la Réunion d'une autorité organisatrice unique des transports, la PRI coordonne à l'échelle régionale les politiques publiques en matière de mobilité autour des 4 volets cités précédemment, avec un triple objectif :

- Assurer la cohérence des services de transport public et de mobilité dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux ;
- Définir les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement, notamment avec la mise en place de pôles d'échanges ;
- Assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transport, permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport.

Il apparait que le caractère non opposable du SRIT et de la PRI, élaborés postérieurement au SAR de 2011, a pu être un frein au déploiement de certaines actions de transport et donner lieu à des actions pas nécessairement coordonnées et concertées entre Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM) à l'échelle de l'île.

Le SRIT et la PRI pourraient faire l'objet d'une évaluation et/ou d'une révision, dès lors que le SAR aura été révisé, si telle était la décision prise par la Région. Ils devront être intégrés au SAR pour être opposables. En l'absence, le SAR ne peut que rester sur des objectifs peu opérationnels.

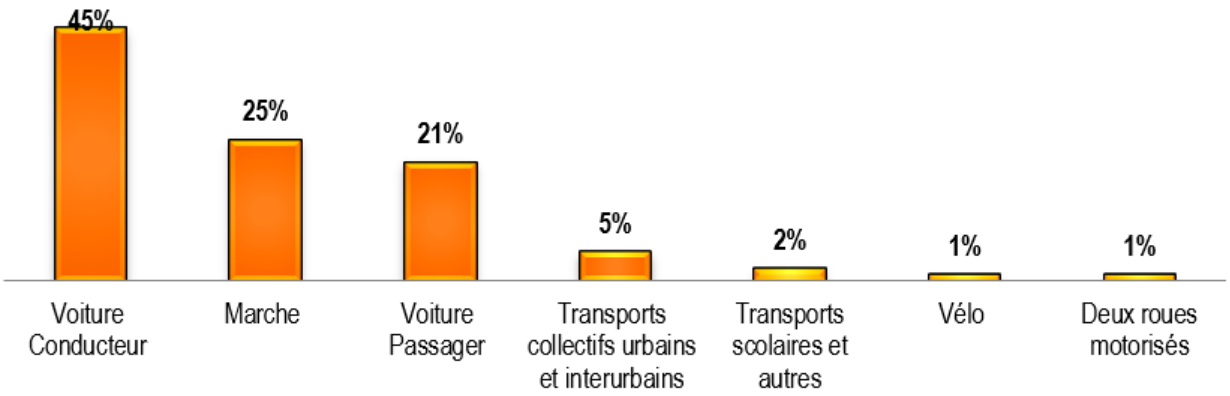


Figure 57 : Part modale des déplacements par mode de transport (EDGT 2016)

C. Les Plans de Déplacements Urbains (PDU)

A l'échelle urbaine intercommunale, ce sont les Plans de Déplacements Urbains (PDU), nouvellement renommés Plans de Mobilité dans le cadre de la Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) promulguée fin 2019, qui prennent le relais quant aux grands objectifs du SAR. Ils ont comme vocation de décliner ces objectifs en fiches actions opérationnelles. Une fois le SAR révisé, la PRI s'imposera aux PDU.

A ce jour, l'ensemble des AOM de l'ile sont dotées d'un PDU, conformément à l'obligation donnée en 2000 par la loi SRU pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Seule exception, la CIVIS, qui jusqu'à présent a préféré déployer directement une politique et des moyens opérationnels sur son réseau, mais qui, in fine, lance en 2020 la production de son PDU.

Il s'avère que la majorité des PDU des intercommunalités de la Réunion ne réalisent concrètement qu'une partie assez négligeable de leurs actions. En cela, les PDU se doivent d'être réalistes et pragmatiques dans leurs ambitions, les mesures opérationnelles proposées et les coûts financiers engendrés. La restitution de l'ensemble des projets présents sur leur territoire (routiers, transports collectifs…) doit également être cohérente et fidèle. L'évaluation et/ou la révision des PDU, souvent à mi-parcours, permet de mettre à jour l'ensemble des actions et des projets, souvent impliqués entre eux.

D. Les déplacements à la Réunion : une population très mobile

D'une manière générale, la répartition modale des déplacements à l'échelle du territoire s'établit de la façon suivante, avec une **forte prédominance de la voiture particulière : 66%** (conducteur et passager) :

Ces déplacements sont majoritairement des déplacements de proximité, puisque **90%** de ces derniers sont **effectués à l'intérieur même des bassins de vie.**

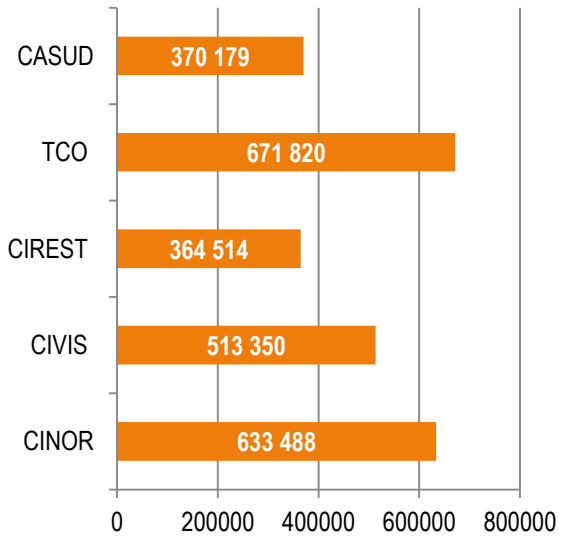


Figure 58 : Nombre de déplacements quotidiens internes à chaque EPCI (EDGT 2016)

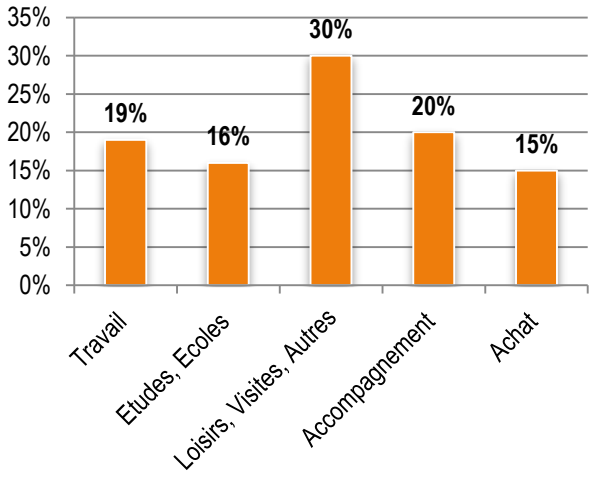


Figure 59 : Répartition des déplacements selon le motif (EDGT 2016)

Les motifs de déplacements des réunionnais sont très variables. Néanmoins près de 2 déplacements sur 3 sont en lien avec les motifs : travail, écoles, études, loisirs visites et autres. Viennent ensuite les

déplacements liés au motif accompagnement (20%)
et ceux liés au motif achat (15%).

Partie 2 - La prédominance de la voiture particulière sur un réseau saturé

A. La voiture individuelle, le mode de déplacement privilégié

Près de **1,7 millions de déplacements par jour sont effectués en voiture individuelle**, soit 66% de l'ensemble des flux. L'utilisation de la voiture individuelle est donc prédominante sur le territoire malgré un taux de motorisation des ménages (1,08) plus faible que la moyenne nationale (1,26).

On constate également un faible taux d'occupation des véhicules : 1,1 personne par voiture.

De plus, l'EDGT révèle que seuls 40% des réunionnais en âge de conduire possèdent une voiture contre 70% en métropole. Ce constat est important à considérer compte tenu de la forte marge de progression possible et de son impact futur sur les déplacements.

Près de **20 000 véhicules légers sont ainsi vendus chaque année** et sont à près de 75% des véhicules neufs. De plus, le nombre de permis de conduire délivrés en 2012 dépasse les 17 000 par an, soit une augmentation de 6% par rapport à 2011.

Conséquence directe, **82% des déplacements domicile-travail s'effectuent majoritairement en mode mécanisé** (voiture et deux-roues motorisés).

À l'échelle des intercommunalités, la part de la voiture dépasse les 80% (CIREST, CASUD, CIVIS et TCO). C'est d'ailleurs dans la CASUD que la part des déplacements domicile-travail effectuée en mode mécanisé est la plus forte (88%).

Outre cette forte utilisation de la voiture individuelle pour les flux pendulaires, en termes de distance des déplacements, on s'aperçoit que ce mode est privilégié même pour des courtes distances avec **39% des trajets faisant moins de 3 km et plus de 12% moins de 1 km**. C'est précisément sur ces petites distances qu'un report modal pourrait être opéré vers les modes actifs, si toutefois les aménagements nécessaires étaient prévus.

Enfin, la problématique des flux pendulaires renvoie directement à celle de la stratégie économique d'implantation des principales zones d'emplois (zones d'activités économiques, grandes surfaces commerciales, équipements structurants comme les CHU, les universités, ...). La distanciation croissante entre les pôles économiques et les pôles résidentiels, déjà identifiée par le SAR, ne fait que s'accentuer, avec ses effets sur la circulation routière et la congestion récurrente.
Par ailleurs, les orientations et prescriptions du SAR n'explicitent pas l'importance d'une desserte en transports collectifs de ces grands pôles d'emplois.
Cette forte dépendance à l'automobile présente des répercussions considérables sur l'environnement : **en 2018, à la Réunion, 66% des émissions de CO2 proviennent du transport routier**, par rapport à l'ensemble des modes de transport.

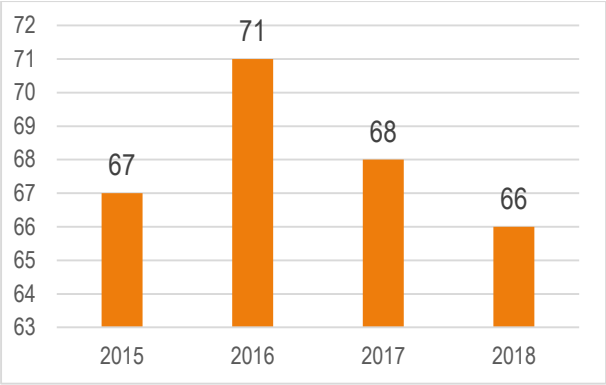
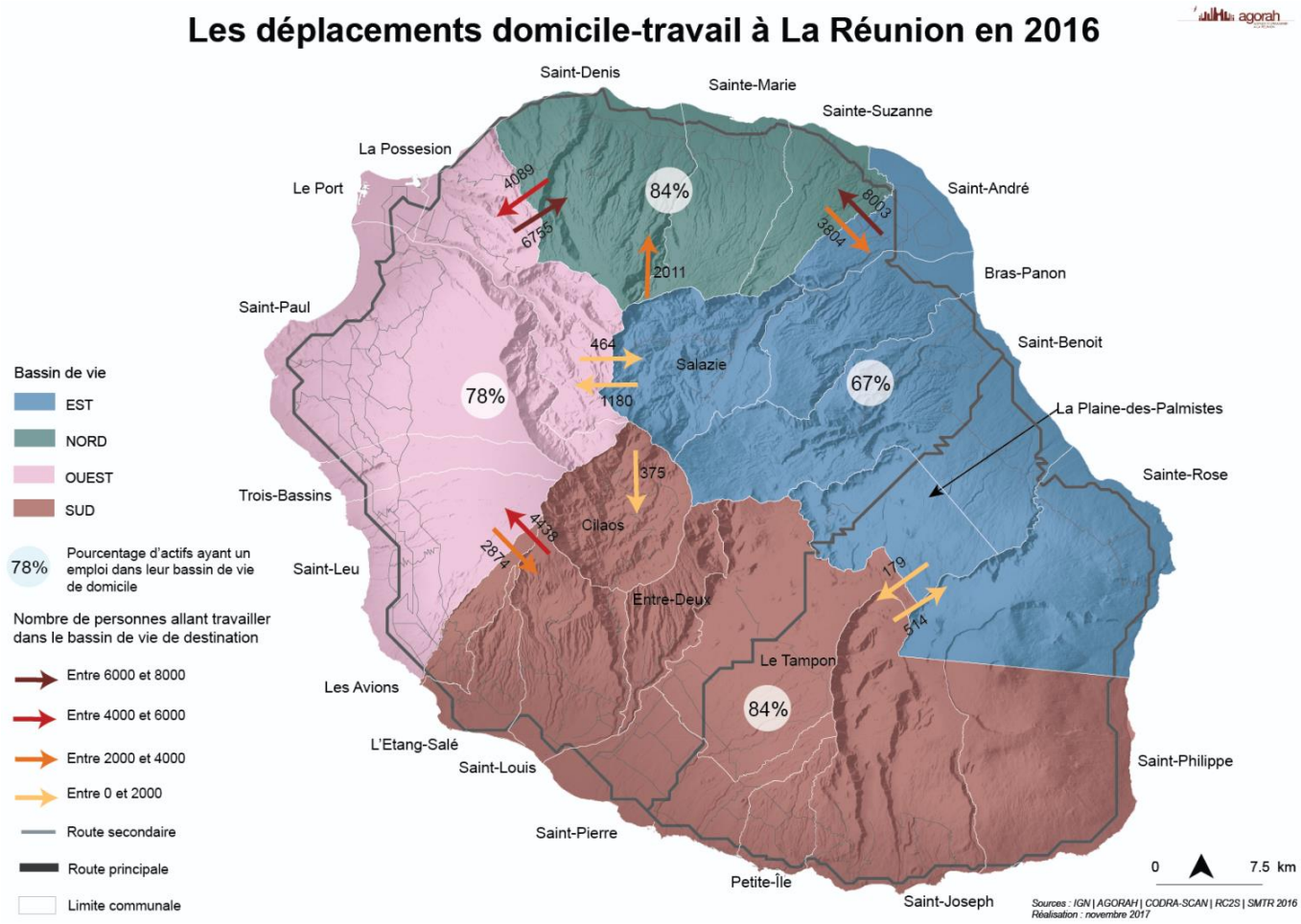


Figure 60 : Part en % du transport routier dans les émissions de C02 par rapport à l'ensemble des modes de transport (Horizon Réunion)



Il convient toutefois de noter une forte progression de l'achat des véhicules hybrides et électriques depuis quelques années à la Réunion (+ 56% des véhicules électriques entre 2017 et 2018). Ce phénomène s'est accompagné par la mise en place progressive de prises publiques de recharge (identifiées à des bornes), à savoir 131 prises en 2019, contre 103 en 2017.

B. Un réseau routier saturé, source de congestions majeures

De par la concentration des équipements et des emplois au sein des pôles principaux, une forte mobilité vers ces derniers est observée.

Ainsi, l'armature du territoire est fortement caractérisée par des pôles urbains attractifs et des déplacements en « entonnoir » vers des zones de plus en plus congestionnées.

Le SAR de 2011 fait déjà état d'un réseau routier arrivé à saturation qui tend à pénaliser la fluidité des déplacements, en raison de plusieurs points de passages obligatoires qui occasionnent des interruptions dans les échanges, et pèsent sur le fonctionnement économique et social de l'île.

Sur certains tronçons de la Route des Tamarins, cette hausse atteint près de 4%. Le trafic a pu croître jusqu'à près de 5% sur la RN1A dans le secteur de Boucan Canot.

En 2017, la même tendance est observée, avec une augmentation de +1,9% du trafic routier sur le réseau régional, qui touche notamment les tronçons suivants :

- Entrées Ouest et Est de Saint-Denis ;
- Echangeur de Bellemène à Saint-Paul jusqu'à la Rivière des Galets ;
- Entrées Ouest et Est de Saint-Pierre ;
- Secteur de Petite-Ile à Grand Bois.

Le graphique ci-dessous présente un focus sur l'évolution des trafics routiers enregistrés aux entrées Est et Ouest de Saint-Denis. Il montre une **évolution croissante entre 2011 et 2018,** à savoir **+11,7% en entrée Ouest sur la RN1, et +21,9% en entrée Est sur la RN2**.

Les flux en provenance de l'Est sont nettement supérieurs à ceux en provenance de l'Ouest, dans la mesure où les secteurs situés entre Sainte-Marie et Saint-Benoit sont majoritairement résidentiels et fortement dépendants économiquement du Nord de l'île.

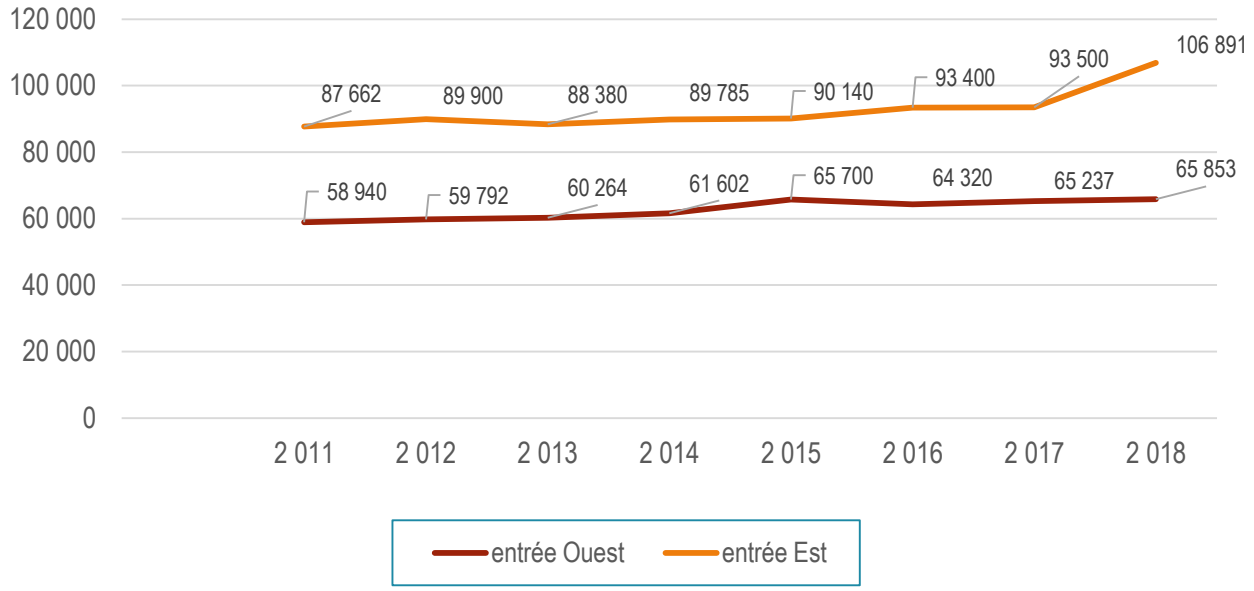


Figure 61 : Evolution des Trafics Moyens Journaliers Annuels – Entrées Est / Ouest Saint-Denis (Région)

Entre 2011 et 2018, force est de constater que l'enjeu reste le même qu'en 2011, à savoir : *« rechercher la décongestion du réseau routier et en réduire les vulnérabilités ».*

Cela peut en grande partie s'expliquer par les temporalités différentes entre l'évaluation du SAR et la mise en travaux des grands projets d'infrastructures. En effet, bien que le SAR de 2011 préconise la construction d'infrastructures nouvelles pour améliorer la fluidité des déplacements, assez peu de constructions nouvelles ont été effectives.

Toutefois, la mise en chantier de réseaux majeurs comme la construction de la Nouvelle Route du Littoral a bien été opérée.

Enfin, il est important de relever que la problématique de l'usage dominant de la voiture thermique associée à la saturation du réseau routier renvoie directement aux questions des ressources et de la pollution atmosphérique (émissions de gaz à effet de serre).

Or, cette articulation entre le volet mobilité et celui de l'énergie et pollution est absente du SAR de 2011 (objectifs de tendre vers la généralisation de la mobilité électrique : véhicules particuliers, transports collectifs, vélos, et réduction des émissions polluantes).

Synthèse et conclusion

✚ La traduction opérationnelle du SAR

La vocation « générale » des orientations du SAR en matière de mobilité a rendu nécessaire de produire d'autres documents spécifiques plus opérationnels comme le SRIT et la PRI. **Les objectifs du SAR ont donc globalement atteints en matière de planification régionale des transports au travers de ces deux documents. Mais ces derniers restent à ce jour des documents stratégiques régionaux non opposables.**

Les PDU ou Plans de Mobilité constituent ainsi le relais local, pour lesquels la PRI s'imposera, une fois le SAR révisé. Il apparait qu'ils aient une marge de manœuvre importante dans la traduction opérationnelle des orientations du SAR. Bien qu'ayant une obligation de compatibilité avec le SAR et les SCOT, **les PDU des intercommunalités disposent d'une certaine liberté de faire, qui peut questionner sur leur cohérence entre eux, et sur le lien SAR – PDU**. In fine, l'échelon territorial intermédiaire du SCOT est-il suffisant ?

✚ L'évolution du trafic routier : la saturation du réseau

La problématique des flux pendulaires est prégnante dans nos quotidiens respectifs, comme l'indique l'EDGT de 2016. Or, il semble qu'elle ne soit **pas suffisamment portée dans les objectifs et orientations du SAR.**

La réalisation de l'EDGT (enquête du SMTR / CEREMA visant à recenser les déplacements des réunionnais) n'est pas directement liée au SAR, mais elle constitue un apport considérable de connaissances sur les pratiques réelles de déplacements des réunionnais. C'est donc sur cette base de référence que les différentes politiques de déplacements pourront être définies, au plus près des besoins identifiés, et que **le SAR pourra s'appuyer en vue d'une éventuelle révision.**

✚ Perspectives

Une strate intermédiaire pour s'assurer d'une meilleure application des orientations et d'une meilleure cohérence des politiques de transport locales à l'échelle de l'ile pourrait être envisagée dans le futur SAR.

Une **approche sociétale de la mobilité pourrait également être abordée en réponse aux enjeux forts des flux pendulaires**, qui proposerait des mesures concrètes comme le développement du télétravail, la mise en place d'espaces de co-working, la modulation des horaires de travail, etc…

Enfin, **la transition écologique représente un sujet d'actualité qui mériterait d'être développé,** notamment sous l'angle particulier de la **mobilité électrique** (véhicules, bornes de recharge, incitations financières d'équipements, priorité donnée sur les infrastructures routières, etc).

VOLET 5

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ARMATURE DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET L'ARTICULATION AVEC LES MODES DOUX : QUELLE RÉPONSE AUX OBJECTIFS DU SAR

Orientations prises en compte :

A.4 : Organiser le rééquilibrage modal en faveur des transports en commun et des modes doux, en cohérence avec le développement urbain

A.5 : Confirmer la mise en œuvre du RRTG et l'articuler à des réseaux locaux plus efficaces, notamment urbains

Prescriptions prises en compte :

Prescription N°4.1 :

Relative aux espaces agricoles

Prescription N°12.2 :

Relative au choix des espaces à ouvrir à l'urbanisation

Prescription N°26.1 :

Relative au RRTG

Prescription N°26.2 :

Relative à la promotion des modes doux

Dires des acteurs

« Entre 2011 et 2018, beaucoup d'actions en faveur des mobilités ont été réalisées dans le cadre du SAR et du SRIT : le niveau d'offre en transports collectifs a été amélioré ».

« Urgence de mobiliser une gouvernance ».

« Sur les grandes infrastructures, besoin d'une lisibilité, la stratégie d'investissement doit être clarifiée, la priorisation des projets est indispensable, des corridors prioritaires doivent être définis ».

« Outils insuffisants concernant la desserte des zones commerciales en transports collectifs ».

Partie 1 - Des réseaux de transports collectifs qui se sont structurés

En 2011, le SAR dressait le bilan suivant : « Bien qu'ayant été notoirement améliorées, les capacités de la desserte en transports en commun doivent connaitre une véritable accélération, un changement d'échelle dans l'approche des modes de transports, leur organisation, leur financement ».

Face à une **part modale des déplacements en transports en commun de 7% seulement en 2016,** dont 2% liés au transport scolaire, les efforts entrepris depuis 2011 confirment la volonté régionale de favoriser l'essor des transports collectifs.
Ces derniers souffrent en effet d'un déficit d'image notamment lié à un manque de lisibilité globale des réseaux, un faible cadencement horaire et une vitesse commerciale peu performante du fait du manque d'infrastructures dédiées.

A. Un net renforcement de l'offre de transports collectifs dans tous les territoires

La création du SRIT et du suivi annuel de son évaluation au travers des 37 indicateurs permettent de quantifier et évaluer l'évolution des actions menées et leur conséquence sur le territoire. Ces données et indicateurs plus récents, ne permettent pas d'avoir une vision comparative entre 2011 et 2020, mais contribuent à corréler les tendances pour suivre l'évolution des mobilités.

On observe ainsi des efforts certains pour favoriser l'essor des transports collectifs sur le territoire, à l'instar des données suivantes de 2017 :

- Augmentation du linéaire d'infrastructures de Transports en Commun en Site Propre (TCSP), soit **30 km** en 2017 ;
- Augmentation du linéaire de lignes de bus, soit **5 359 km** en 2017 ;
- Augmentation du nombre de point d'arrêts en transports en commun, soit **8 757 arrêts** en 2017 ;
- Augmentation du nombre de voyages annuels en transports en commun, soit **44,6 millions** en 2017 ;
- Augmentation du nombre de bus propres, soit **492 bus** en 2017 ;
- Augmentation du kilométrage commercial annuel des transports collectifs, soit **34,1 millions** en 2017 ;
- Augmentation de la part budgétaire des AOM alloué aux transports collectifs, soit **158,5 millions €** en 2017.

2017	CarSud	Alternéo	Kar'Ouest	Citalis	Estival	Car Jaune	Total
Longueur totale de lignes (km)	1 242	765	880	580	860	1 032	**5 359**
Nombre d'arrêts	1 776	2 105	1 790	1 544	1 300	242	**8 757**
Nombre de voyages (millions)	2,1	9,9	6,3	19,6	1,7	5	**44,6**
Nombre de bus propres	56	102	14	150	76	94	**492**
Kilométrage commercial annuel des TC (millions)	3,4	5,4	7,9	7,7	2,4	7,3	**34,1**
Part budgétaire annuel des AOM dédiées aux TC (millions €)	19,1	23,7	37,8	39,3	7,6	31	**158,5**

Tableau 9 : Synthèse de l'offre de transports en 2017 à La Réunion (SRIT / AOM / Horizon Réunion)

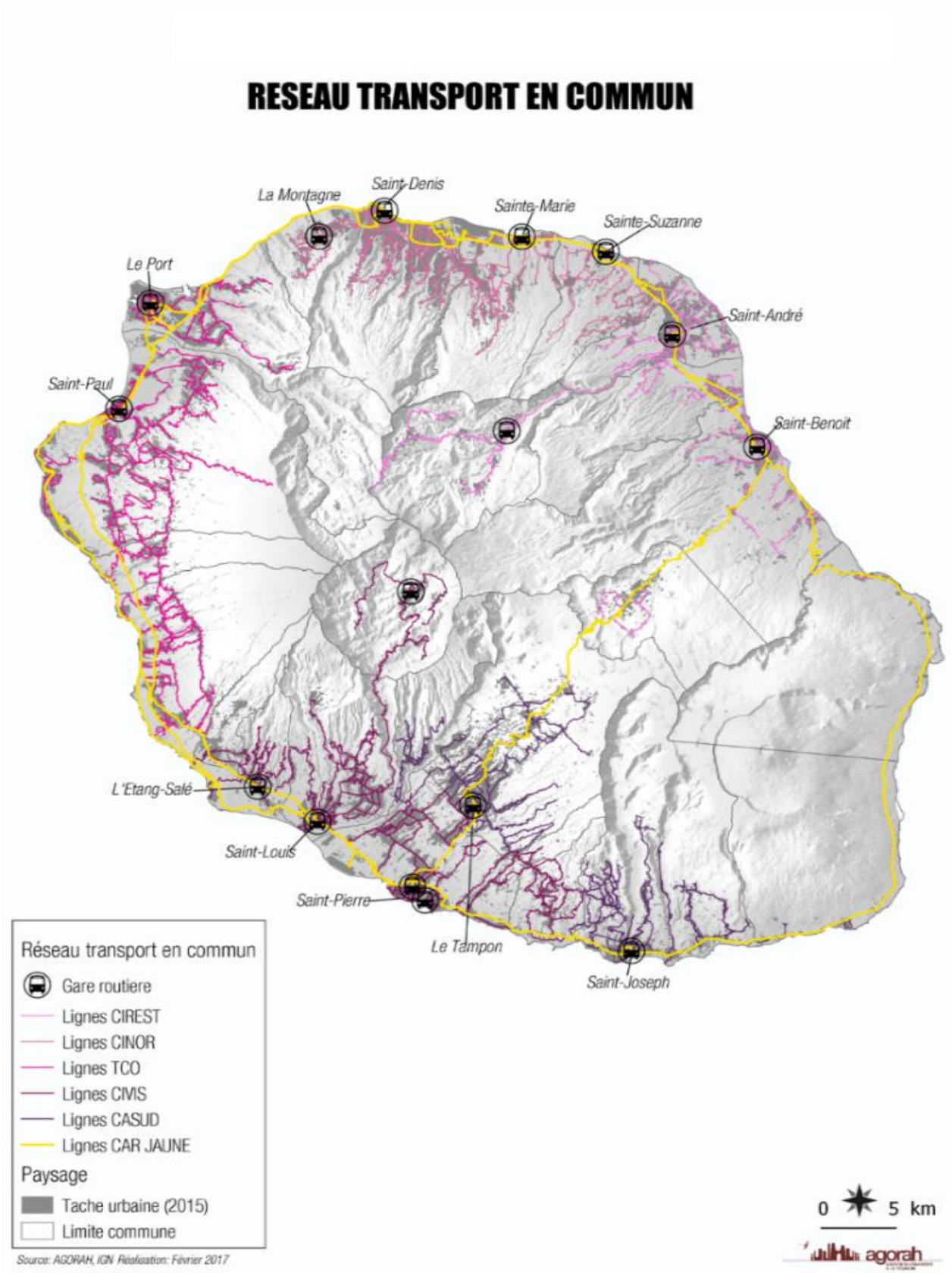
En parallèle du renforcement de l'offre observé dans tous les réseaux de transport de l'ile, la Région a mis en place en 2010 le programme Trans Eco Express (TEE) pour fluidifier la circulation et améliorer les déplacements en transports en commun.

L'objectif est de mettre en œuvre progressivement un parc de bus propres, une gouvernance spécifique du transport public réunionnais ainsi que des voies réservées aux transports en commun de type TCSP, permettant d'offrir une vitesse commerciale performante et attractive.

Le programme TEE se décline notamment au travers de 72 projets, représentant 110 km de voies réservées. Plusieurs projets ont été réalisés :

- TCSP Pont de la Rivière des Pluies ;
- TCSP de Saint-Denis ;
- Shunt bus Sabiani – St-Paul ;
- TCSP Rue de la Gare – St-Louis ;
- TCSP Pont de la Rivière St-Etienne ;
- Reconstruction pont du radier du Chaudron – St-Denis ;
- TCSP Chaussée Royale – St-Paul ;
- TCSP Entrée Ouest – St-Pierre ;
- TCSP ZAC Pierrefonds Aérodrome ;
- TCSP av. République/av. Lycée - St-André.

Figure 62 : Evolution du linéaire de TCSP à la Réunion


RESEAU TRANSPORT EN COMMUN
La Montagne
Saint-Denis
Sainte-Marie
Sainte-Suzanne
Le Port
Saint-André
Saint-Paul
Saint-Benoit
L'Etang-Salé
Saint-Louis
Saint-Pierre
Le Tampon
Saint-Joseph
Réseau transport en commun
Gare routiere
Lignes CIREST
Lignes CINOR
Lignes TCO
Lignes CIMS
Lignes CASUD
Lignes CAR JAUNE
Paysage
Tache urbaine (2015)
Limite commune
Source: AGORAH, IGN Réalisation: Février 2017
0
5 km
agorah

Exemple de TCSP bus à Saint-Louis

A terme, différents projets de TCSP combinés à la réalisation du futur RRTG contribueront à changer les pratiques modales actuelles.

B. Des services à l'usager performants

Une étude lancée par le Syndicat Mixte des Transports de la Réunion (SMTR) en 2017 vise la restructuration des réseaux de transports en commun de l'ile. Les enjeux sont les suivants **:**

- Améliorer les correspondances, les temps d'attente, les temps de parcours ;
- Éliminer les cas où les lignes de 2 réseaux distincts font doublon ;
- Faire apparaitre une hiérarchisation plus forte et plus lisible des lignes au sein des réseaux et entre les réseaux ;
- Coordonner, entre les AOM, un calendrier de mise en œuvre des modifications des réseaux.

En ce sens, deux problématiques se dégagent :

- Une amélioration de l'information et de la billettique ;
- Une meilleure coordination entre les différents réseaux du territoire.

En effet, aujourd'hui les **5 réseaux urbains et le réseau interurbain possèdent leur propre système de billettique.** Toutefois, les tarifs diffèrent d'un réseau à l'autre et les titres des réseaux ne sont pas interopérables.

Dans ce contexte, une grande avancée a été la **création par la Région en 2015 du premier titre interopérable : Réuni'Pass**. Celui-ci permet la libre circulation sur l'ensemble des réseaux de l'île, mais rend encore complexe, pour les usagers, l'acquisition de titres de transport pour effectuer des trajets empruntant plusieurs réseaux.

Bien que l'interopérabilité ne soit pas encore généralisée, il est important de préciser les réels progrès réalisés par l'ensemble des réseaux de transport depuis 2011.

En effet, les 6 AOM ont adopté les dernières années un système de billettique sans contact, qui reste néanmoins plus ou moins élaboré selon les réseaux. Elles sont donc passées du simple titre papier à la carte magnétique rechargeable, ce qui en plus de faciliter son utilisation pour les usagers, offre l'avantage de fournir des données précises sur la fréquentation des réseaux.

En parallèle, les AOM ont dû se saisir de la problématique de l'information aux voyageurs. Il est prévu l'aménagement de plusieurs équipements au sein des bus et des arrêts :

- Écrans diffusant une information en temps réel dans les bus (temps de parcours, correspondances, incidents) ; c'est le cas notamment de l'ensemble du parc de la CIVIS ;
- Annonces sonores dans les bus et arrêts ;
- Écrans diffusant une information sur les temps d'attente dans les gares et à certains arrêts ;
- QR Code sur l'ensemble des arrêts permettant, par l'intermédiaire d'un smartphone et d'une application, d'avoir accès aux horaires en temps réel des bus ;
- Système d'information multimodal qui, sous la forme d'un site internet, regroupe l'ensemble des informations nécessaires à

la planification de ses trajets, notamment en transports en commun.

Ces **avancées sont possibles grâce au Système d'Aide à l'Exploitation et l'Information des Voyageurs (SAEIV),** déployé dans la majorité des réseaux de transport de l'ile, qui permet de fournir des informations précises en temps réel sur l'état du trafic (dans les véhicules et en stations).

Arrêt de bus - Gare routière de Saint-Pierre

Dans le même registre, l'information aux voyageurs est assurée sur les sites internet des réseaux de transport par la fonction de calcul d'itinéraire pour un voyage donné. Celui-ci propose les meilleures dessertes en termes d'itinéraires et de temps de parcours. C'est le cas des réseaux Car Jaune, Kar'Ouest, Citalis et Alternéo.

Enfin, grâce au développement de **l'usage du smartphone, de nouveaux services regroupés sous l'appellation de « Mobility as a Service » (MaaS)** ont vu le jour dans plusieurs réseaux de transport. C'est le cas de la « dématérialisation » avec la possibilité d'acheter son titre de transport, nommé M'ticket, sur son téléphone portable et de le faire valider à bord à l'aide d'un QR Code (c'est le cas des réseaux Alternéo, Car Jaune, Kar'Ouest et Citalis). Dans le même esprit, ce même QR Code donne accès aux horaires de passage des bus en temps réel aux arrêts.

C. De nouveaux projets de TCSP structurants, parfois innovants

Depuis le SAR de 2011, **de nouveaux concepts de TCSP sont apparus comme le Bus à Haut Niveau de Service (BHNS), ou encore le téléphérique urbain, pour lequel le SAR a fait l'objet d'une modification afin d'intégrer les différents projets de téléphériques sur l'ile.**

Le BHNS est particulièrement avantageux d'un point de vue financier (coût au kilomètre) et peut offrir le même niveau de service qu'un transport ferré guidé de type tramway, à la différence qu'il s'agit d'un bus « relooké » confortable, spacieux et équipé. Aucun BHNS n'est encore réalisé sur l'ile, mais il fait l'objet de réflexions dans le cadre du projet Ecocité du TCO, le projet initial de « Tram Ouest » n'ayant à priori pas été maintenu en raison de son surdimensionnement au vu de la fréquentation estimée.

Le téléphérique urbain fait également son entrée parmi les modes alternatifs à la voiture particulière. Particulièrement adapté à la topographie de l'ile (franchissement de relief, de ravines), écologique, peu onéreux et avec une emprise foncière très faible, **il se justifie amplement à la Réunion.**

Le projet du Moufia – Bois de Nèfles de Saint-Denis a été le premier à voir le jour avec un démarrage des travaux en début d'année 2020 pour une mise en service en 2021. Un second projet reliant le quartier de la Vigie (La Montagne) à l'hôpital Bellepierre de Saint-Denis est en phase d'études opérationnelles pour une réalisation en 2023, tandis que d'autres projets sont au stade de réflexion (Beauséjour, Le Brûlé, Saint-François). Un Schéma Directeur a été lancé dans ce sens sur le territoire de la Cinor.

Un peu moins innovants mais très structurants dans le paysage de la mobilité de l'ile, **le projet de RRTG et son premier tronçon urbain de Saint-Denis, le**

« RunRail », ainsi que le tramway « TAO » de la Cinor ont fait leur entrée sur le territoire régional et celui du Nord.

Le Tram Aéroport entrée Ouest (TAO) est le premier grand projet TCSP de la Cinor, qui, s'il devait être réalisé, devra s'inscrire en complémentarité de l'offre avec le RunRail. Doté de 18 arrêts, il relie le Barachois à Duparc en 30 minutes. Sa mise en œuvre est prévue pour 2025.

D. Des projets TCSP à prioriser, des corridors prioritaires à définir

L'un des grands objectifs du SAR en termes de mobilité consiste naturellement à « organiser le rééquilibrage modal en faveur des transports collectifs ». Force est de constater que les projets de TCSP ne manquent pas, qu'ils soient en cours d'études de faisabilité, en phases pré-opérationnelles ou au simple stade de réflexion.

Certains projets pourraient même apparaitre comme faisant l'objet de « doublons » sur certains tronçons. C'est le cas du TAO et du RunRail qui, sur le territoire de la Cinor, emprunteraient le même itinéraire entre la Technopole et l'aéroport de Gillot.

Ainsi, dans un contexte de diminution des deniers publics alloués aux collectivités territoriales**, il conviendrait au SAR, en concertation avec les AOM, d'inciter à la priorisation des projets TCSP à engager et des corridors à desservir.**

Partie 2 - Le Réseau Régional de Transport Guidé : une mise en œuvre confirmée…

Dans son orientation qui vise à favoriser les transports collectifs pour une meilleure mobilité, le SAR a la volonté de « confirmer la mise en œuvre du RRTG et l'articuler à des réseaux locaux plus efficaces, notamment urbains » **(prescription 26.1 relatives au RRTG).**

A. Vers la constitution de la colonne vertébrale du transport collectif à la Réunion : le Réseau Régional de Transport Guidé

Le SAR de 1995 avait inscrit un projet de TCSP entre l'Ouest, le Nord et l'Est de l'île. De nombreuses études avait ainsi été conduites afin d'opter pour un mode ferré, permettant en outre de faire circuler du fret sur l'infrastructure.

Le SAR de 2011 a également inscrit ce principe de transport en site propre entre Saint-Benoit et Saint-Joseph, soit une longueur de 150 km, en le dénommant : **Réseau Régional de Transport Guidé ou RRTG.** Il constitue l'une des principales grandes orientations du SAR en matière de mobilité.

Le RRTG est présenté comme la colonne vertébrale du réseau de transports collectifs de l'ile qui structurera le territoire et sur laquelle les réseaux locaux de transports collectifs urbains et interurbains viendront s'articuler.

Desserte interurbaine express, le RRTG vise à rassembler les caractéristiques suivantes qui en feront son succès, à savoir :

- Une sécurité maximum pour les transports ;
- Une complémentarité avec les transports urbains ;
- Un réseau maillé aux réseaux urbains et interurbains ;
- Une fréquence élevée ;
- Une amplitude horaire en adéquation avec les besoins en déplacements ;
- Un confort optimal au sein des réseaux ;
- Des économies en termes d'énergies ;
- La prise en compte du transport de marchandises.

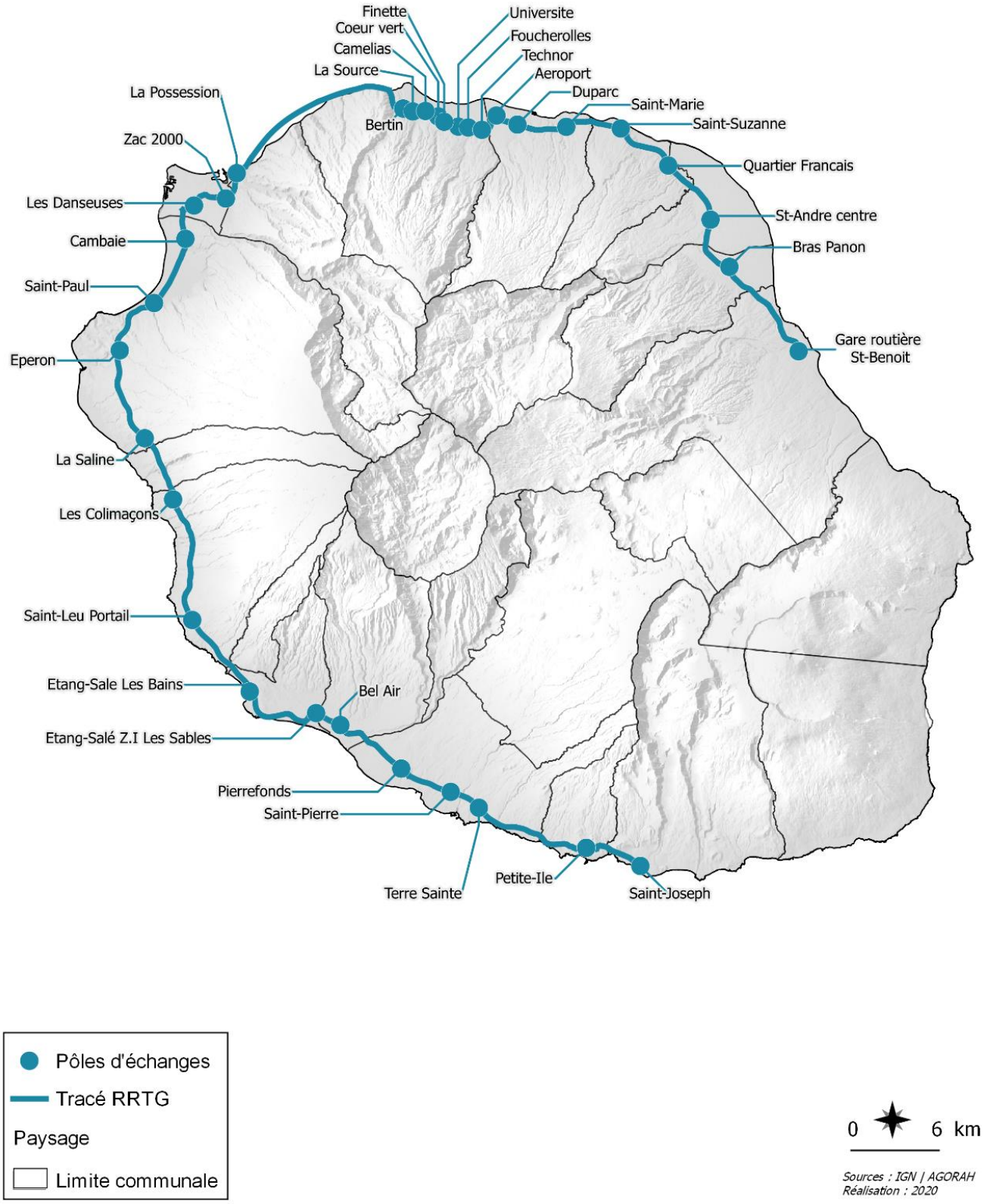
En s'appuyant sur le tracé du RRTG défini dans le SAR, la Région a lancé en 2012 une étude de mise en cohérence de l'ensemble des projets de TCSP des AOM et du RRTG, tel que prescrit dans le document de planification. Elle avait pour objectif de faire émerger à l'échelle de l'ile un tracé de référence du RRTG. Cette étape, menée en concertation avec les AOM, a permis d'acter en 2016 le tracé actuel et ses variantes.

Ce qui explique que le fuseau de passage du RRTG présenté dans le SAR de 2011 a évolué : si à l'époque, **il empruntait essentiellement la RN1A qui longe le littoral en traversée des zones urbanisées, le tracé de principe retenu emprunte aujourd'hui de manière quasi exclusive la Route des Tamarins afin de proposer une vitesse commerciale performante concurrentielle à l'automobile**, et répondre ainsi à sa vocation de transport express interurbain. La stratégie d'interconnexion des réseaux de transport souhaitée par la Région veut que les réseaux de transports collectifs urbains et interurbains se rabattent au niveau de la Route des Tamarins sur la colonne vertébrale que constitue le RRTG.

En ce sens, il conviendra de prévoir la modification de la carte de synthèse du SAR.

En 2018, une mission d'Assistance à Maitrise d'Ouvrage a permis de mener les études pré-opérationnelles sur la réalisation du premier tronçon Dionysien nommé « RunRail » entre le pôle Bertin à Saint-Denis et le pôle Duparc à Sainte-Marie.

TRACÉ DE PRINCIPE DU RRTG



Les études de faisabilité du prolongement du RRTG vers l'Ouest jusqu'à Saint-Paul ont été validées avec le TCO fin 2019. Les études de prolongement vers l'Est jusqu'à Saint-Benoit, ont elles fait l'objet d'une validation avec la CIREST début 2020. 2020 est aussi l'année de consultation pour les études globales du RRTG en co-maitrises d'ouvrages avec les intercommunalités concernées, qui permettront la définition des tracés dans les micro-régions Est, Ouest et Sud.

B. Un projet d'infrastructure au cœur du SAR, décliné en plusieurs phases

Le SAR précise **dans sa prescription n°26.1** relative aux transports en commun (RRTG) et aux modes de déplacement doux, la réservation des emprises nécessaires à :

- La réalisation à court terme d'une infrastructure de type TCSP ;
- La réalisation à plus long terme du RRTG sous une forme ferrée ;
- La réalisation de pôles multimodaux, de parcs de stationnement centraux, de parcs de stationnement « relais » y compris ceux en rabattement.

Le RRTG s'appuie sur un maillage de portes, gares ou stations desservant les principaux pôles urbains.

Il assure également une connexion avec les TCSP urbains via les pôles d'échanges et se décline autour d'un nombre d'arrêts restreint pour offrir une vitesse commerciale élevée.

La réussite de l'aménagement des zones accueillant les stations du RRTG et des TCSP est donc un enjeu important que le SAR doit accompagner.

Sur le littoral, le SMVM a la volonté « d'organiser la mise en place de transports collectifs dans les espaces littoraux (mise en œuvre du RRTG, TCSP bus) », sans toutefois proposer de prescriptions.

C. Le premier maillon du RRTG : le « RunRail »

Le « RunRail » est l'appellation du premier maillon du RRTG, réalisé en traversée de Saint-Denis sur le boulevard Sud, qui permettra de relier le futur **pôle d'échanges Bertin à Saint-Denis au pôle d'échanges Duparc à Sainte-Marie, via l'aéroport de Gillot**. Sa mise en œuvre est prévue pour 2025.

Le RunRail présente les caractéristiques d'un tramway express interurbain circulant sur une voie rapide d'agglomération, d'une longueur de 10 kilomètres avec une distance inter-station de 1 km, soit 10 stations, offrant ainsi une vitesse commerciale moyenne de 20km/h.

En plus de vouloir « confirmer la mise en œuvre du RRTG », le SAR a la volonté de « l'articuler à des réseaux locaux plus efficaces, notamment urbains ». Le RunRail en est une illustration.

En effet, ce projet de desserte interurbaine vient en complémentarité du projet de desserte urbaine du TAO de la CINOR, avec un point de connexion entre les deux réseaux au niveau de la Technopole de Saint-Denis. Le RunRail a également une vocation d'interconnexion avec les transports urbains structurants du secteur, à savoir le téléphérique Moufia - Bois de Nèfles en station Université, celui de Bellepierre – La Montagne au pôle d'échanges Bertin, et les principales lignes de bus Citalis qui feront l'objet d'une réorganisation.

Du point de vue de l'opportunité en aménagement, la mise en place d'outil stratégique tel que le **Contrat d'axe répond à la volonté du SAR 2011 de « réaffirmer le principe d'économie d'espace en favorisant le renouvellement urbain et les densités minimales de l'ordre de 50 logements/ha autour des arrêts TCSP et du RRTG ».**

Le Contrat d'axe pourra devenir un outil à préconiser de manière systématique en parallèle de la réalisation de TCSP en milieu urbain, où les enjeux d'urbanisation prioritaire et de densification sont prégnants.

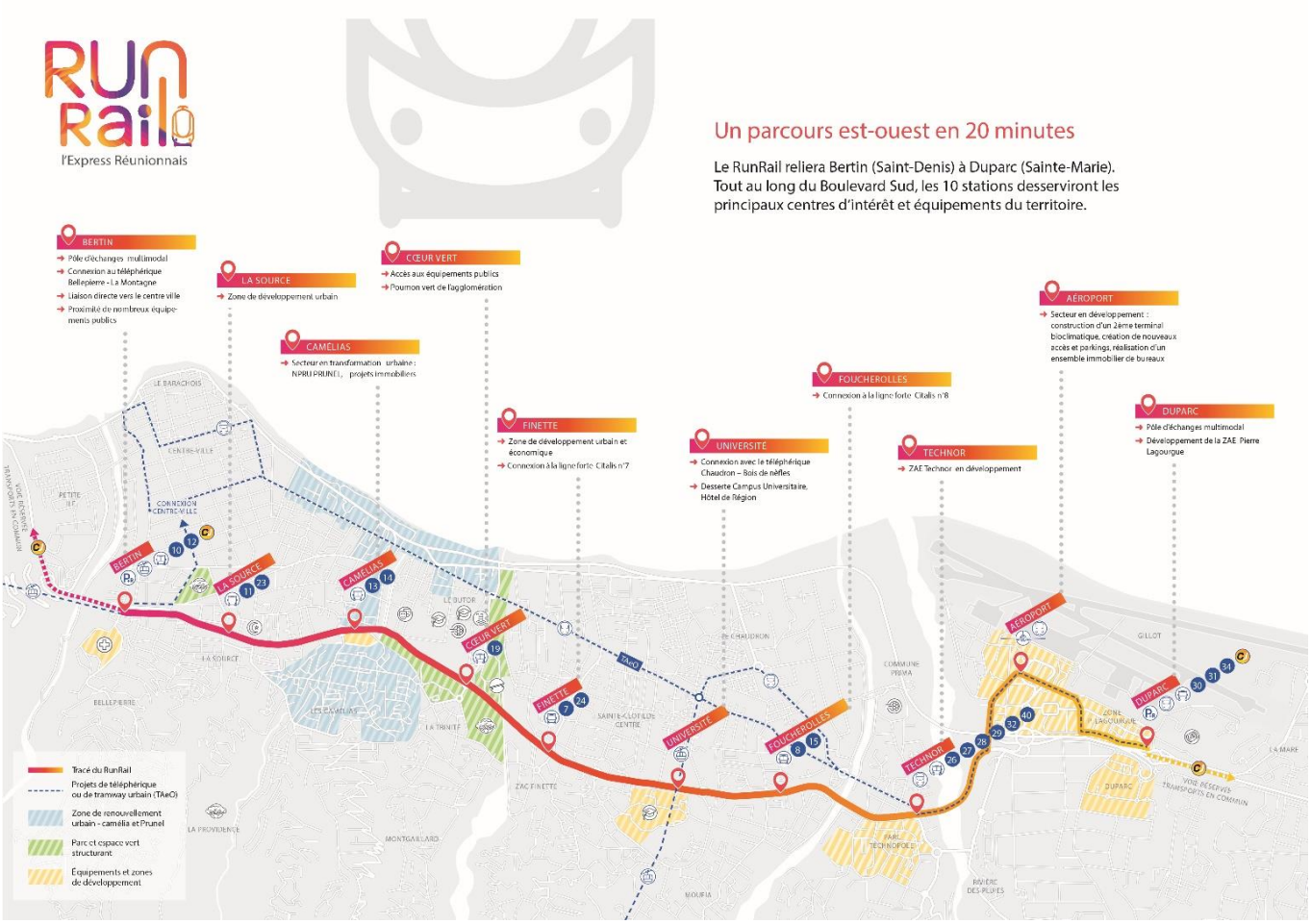


Figure 63 : présentation du projet RunRail

Un tracé impactant des zones agricoles et naturelles

Dans **sa prescription n°4.1 relative aux espaces agricoles,** le SAR prescrit le maintien de la vocation des espaces agricoles, à l'exception des infrastructures de transport, sous réserves.

Bien que longeant les zones littorales urbanisées, le tracé retenu pour le RRTG a des impacts sur des zones foncières agricoles ou encore naturelles.
En effet, en corrélant la base de données POS/PLU avec le tracé de principe du RRTG, il est possible de déterminer le linéaire de zones classées aux POS/PLU traversées par le RRTG. On obtient ainsi les données du tableau suivant :
Ces chiffres concernent uniquement le linéaire de zones POS/PLU par catégories, traversé par le tracé du RRTG. Il ne s'agit pas ici de données relatives aux surfaces mobilisées par le tracé.

On observe que les zones les plus traversées par le RRTG, **sont des zones agricoles (A) et naturelles (N), soit un total de 88,4 km. Le linéaire de zones urbaines (AU et U) traversées par le RRTG s'établit à 34,9 km.**

A cet effet, des mesures de compensations destinées aux agriculteurs seront donc à prévoir, tel que prescrit par le SAR.

Zones POS/PLU	Longueur RRTG en km
A / N	88,4 km
AU / U	34,9 km
Total	123,3 km

Figure 64 : Types de zonages au PLU traversés par le RRTG

Partie 3 – Un RRTG à articuler avec les réseaux urbains et interurbains

En plus de vouloir « confirmer la mise en œuvre du RRTG », **le SAR a la volonté de « l'articuler à des réseaux locaux plus efficaces, notamment urbains ».** Au-delà de la stratégie intermodale menée par la CINOR, il s'agit également d'identifier les pôles d'échanges à l'échelle globale de la Réunion et de les hiérarchiser en fonction de leurs enjeux. C'est ainsi que la PRI a été créée en réponse à cette problématique.

La PRI identifie trois types de pôles d'échanges :

- Pôles d'échanges intermodaux principaux ou interurbains ;
- Pôles d'échanges secondaires ou urbains ;
- Parkings-relais.

Ces différents pôles d'échanges ne sont pas clairement définis par le SAR.

A. Les pôles d'échanges intermodaux principaux ou interurbains

Ces pôles ont pour vocation principale d'assurer l'articulation entre les modes lourds présents ou à venir sur le territoire (RRTG, téléphériques urbains, TCSP de Saint-Denis, Saint-Pierre, Saint-Louis…) **avec des modes interurbains ou urbains**. Pour cela, une localisation géographique pertinente du pôle d'échanges est essentielle, ainsi qu'un bon raccordement au réseau routier existant. C'est le cas du Pôle d'Echanges Multimodal (PEM) Duparc créé en 2018 à Sainte-Marie, et premier de cette catégorie à la Réunion, qui accueillera le RunRail et son extension vers l'Est à terme. A l'autre extrémité du RunRail, le projet de pôle d'échanges Bertin devrait à terme faire partie de la même catégorie.

Le projet de pôle d'échanges du Portail à Saint-Leu, qui comprendra un quai pouvant accueillir le réseau Car Jaune et les bus Kar'Ouest, 49 places de stationnement (fonction de parc-relai) et un espace réservé aux deux-roues devrait être engagé prochainement.

Pôle d'échanges Duparc à Sainte-Marie

Structurants, ils doivent être équipés des services liés aux transports (billettique, information voyageurs). On y trouve également les services annexes. Les déplacements y sont de plus longues distances, notamment entre les différents bassins de vie et doivent répondre à plusieurs objectifs :

- Développer l'usage des transports collectifs
- Offrir une alternative concurrentielle à l'automobile ;
- Assurer la complémentarité avec les transports collectifs interurbains et urbains,

les modes motorisés (parking-relais, aires de covoiturage) et les modes doux ;
- Limiter la pénibilité des correspondances ;
- Assurer l'information multimodale et les services auprès des voyageurs (billettique, information en temps réel, signalétique, …)
- Intégrer la dimension piétonne ;
- Aménager une centralité urbaine.

B. Les pôles d'échanges secondaires ou urbains

Ces lieux concernent des flux moins importants sur des plus courtes distances, notamment au sein des différents bassins de vie et doivent également répondre aux objectifs énoncés précédemment.

Plusieurs pôles d'échanges ont vu le jour depuis 2011. Le TCO a déployé en 2017 sur son territoire des pôles d'échanges dénommés ZATT (Zones d'Aménagement et de Transition vers les Transports). Au nombre de 15, les ZATT sont à ce jour catégorisées en fonction de l'armature urbaine du SAR à laquelle elles appartiennent ainsi qu'à leur stade d'avancement :

- 7 ZATT actives (présence de pôles d'échanges) ;
- 5 ZATT en attente (projets de pôles d'échanges et/ou d'opérations urbaines) ;
- 3 ZATT inactives (absence de projets de pôles d'échanges).

C'est ainsi qu'ont été aménagés en 2017 le pôle d'échanges de Saint-Gilles Les Hauts, et en 2018 celui de la place Aimé Césaire au Port.

La construction des gares routières des principaux pôles urbains est antérieure au SAR de 2011 (gares routières urbaines ou interurbaines de Saint-Benoit, Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Louis, Saint-Pierre etc). Depuis 2011, elles ont pour la plupart d'entre elles, fait l'objet d'un certain nombre de mesures de réhabilitation (extension, modernisation des équipements des arrêts), voire parfois de délocalisations mineures.

Sur le territoire de l'Est, il semblerait que la CIREST n'ait pas déployé de nouveaux pôles d'échanges depuis 2011 ; toutefois plusieurs projets sont à l'étude (construction à Saint-André d'un PEM en lieu et place de l'actuelle gare routière en 2021, et d'une gare-relais bus à Salazie d'ici 2021-2022).

Dans la partie Sud de l'ile, la situation est assez similaire. La CASUD projette la livraison en 2020-2021 des haltes routières de Saint-Philippe, l'Entre-Deux et la Plaine-des-Cafres ; puis la réhabilitation du pôle d'échanges (ou de la gare routière) de Saint-Joseph d'ici 2022-2023. Les travaux de la nouvelle gare routière du Tampon dans le quartier de la Chatoire, prévus initialement en 2019, sont reportés.

C. Les parkings-relais

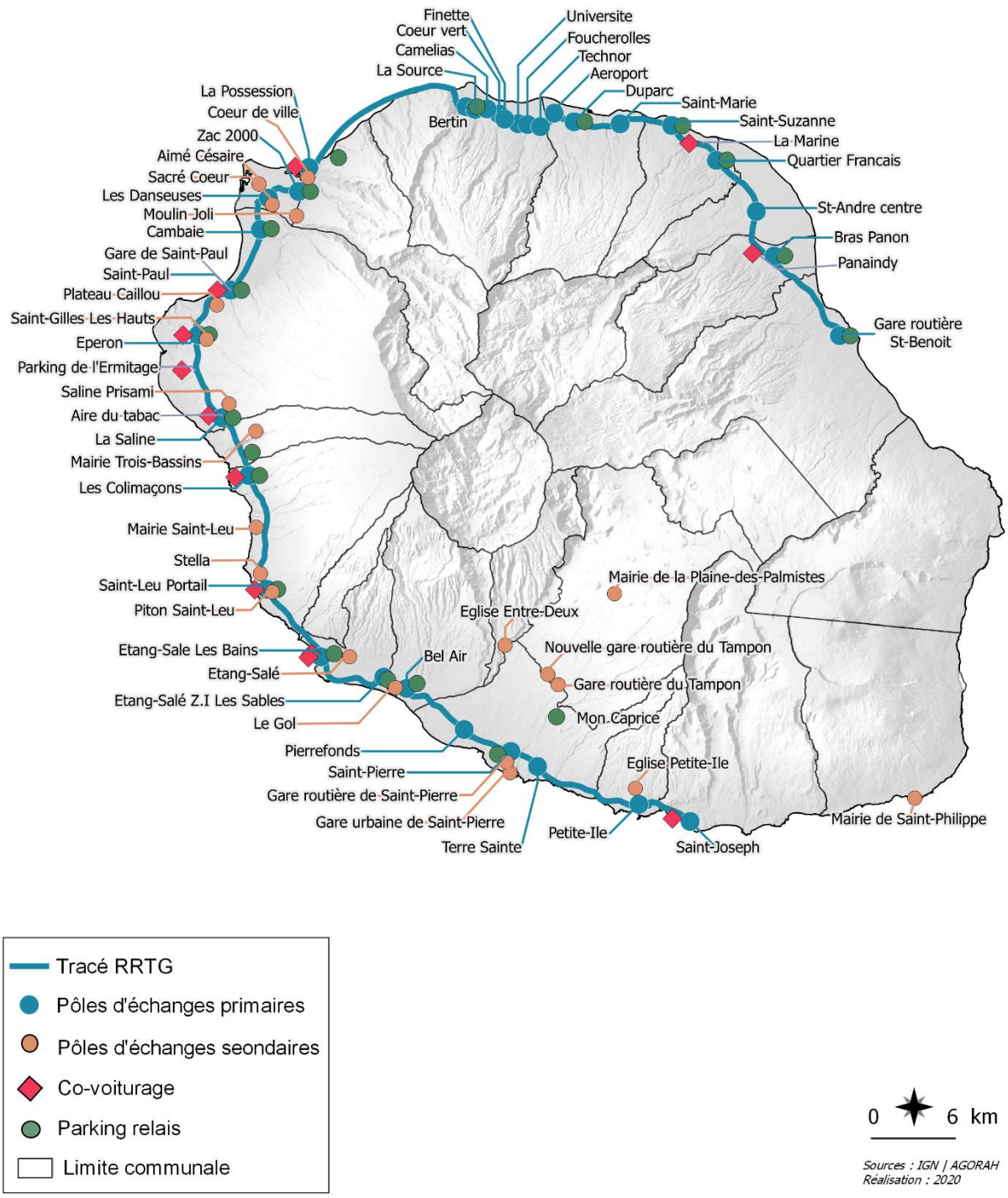
Pour asseoir la complémentarité entre les transports collectifs et la voiture individuelle, **la Région a identifié un réseau de 20 parking-relais prévus à moyen terme, dont 2 sont d'ores et déjà livrés sur la Route des Tamarins.**

Ces équipements doivent être connectés aux grands axes de circulation et à proximité immédiate des principales stations de transports collectifs notamment du RRTG pour assurer une fonction de rabattement. C'est le cas du premier parking-relais de 100 places intégré dans le pôle d'échanges Duparc à Sainte-Marie.

Sur le modèle des pôles d'échanges, **les parkings-relais doivent bénéficier des aménagements favorisant les échanges entre les différents modes de déplacement** (conditions d'accès et d'accueil, accessibilité piétonne sécurisée, confortable et directe aux transports en commun).

Ils doivent également inciter au covoiturage par la mise à disposition d'un certain nombre de places de stationnement à cet effet.

TERRITOIRES A FORT POTENTIEL D'INTERMODALITE



Partie 4 – L'offre en transports collectifs par rapport aux attentes du SAR (armature du SAR)

A. Une offre existante mais pas suffisamment hiérarchisée et adaptée aux territoires

Dans sa prescription n°26.1 relative au RRTG, le SAR préconise notamment de « veiller, dans le maillage du territoire, à appuyer le développement de l'armature urbaine ».

La carte de la page suivante présente, à la commune, la répartition des arrêts de bus en fonction des niveaux de fréquence, sur fonds d'armature urbaine du SAR. Plusieurs phénomènes sont à distinguer :

- Des pôles principaux et secondaires globalement bien équipés en nombre d'arrêts de bus, à l'exception de Saint-Benoit et du Port ;
- Des villes-relais présentant un équipement en arrêts satisfaisant ;
- Des bourgs localisés dans les cirques et dans la partie Est/Sud-Est de l'ile présentant un équipement assez faible en arrêts ;
- Une distinction assez nette en termes de niveaux de fréquences entre les parties Nord et Ouest de l'ile (jusqu'à Saint-Leu) plutôt bien desservies, et les parties Sud (des Avirons jusqu'à Petite-Ile) et centrale (cirques), plus faiblement desservies ;
- Saint-Pierre et Le Tampon se démarquent quelque peu de ce constat grâce aux caractéristiques de leur territoire (surface habitée étendue, nombre d'habitants élevé).

Les six réseaux de transport de la Réunion présentent des contrastes en termes d'offre qui se répercutent directement sur les niveaux de desserte des territoires et leur fréquentation. Cela dépend de la stratégie de desserte adoptée par les AOM et leurs exploitants.

Si l'ensemble des réseaux cherche à desservir un maximum de population, parfois éloignée des pôles urbains, certains réseaux ont fait le choix de concentrer un cadencement fort sur des lignes structurantes (la CINOR par exemple), tandis que d'autres privilégient une fréquence plus faible mais sur un large ensemble de lignes. Il en découle cette inégalité de desserte entre les pôles urbains et les territoires des Hauts et des bourgs. Ces territoires des « écarts » sont de surcroit caractérisés par une part importante de population vulnérable à revenus modestes, le plus souvent captive des transports collectifs.

En plus d'une inégalité de la desserte du territoire, cette stratégie génère, pour les lignes de bus les plus longues, des coûts d'investissement et d'exploitation importants, au regard parfois d'un faible taux de remplissage des bus.

L'une des priorités des AOM doit donc consister à renforcer l'offre sur les corridors qui disposent d'un potentiel de clientèle, et à trouver des manières plus économiques de desservir les écarts et les bourgs (absence de desserte ou desserte à la demande). Le Transport A la Demande (TAD) a été longtemps perçu comme le « parent pauvre » du transport urbain : expérimental ou peu efficace selon les

réseaux, il a pourtant toute sa légitimité à être réfléchi et déployé en réponse aux besoins spécifiques des territoires reculés.

Or, récemment il s'avère que les 5 réseaux urbains ont mis à disposition des citoyens des services de transport à la demande classiques et/ou destinés à une Population à Mobilité Réduite (PMR). Sont ainsi proposées, pour cette dernière et en fonction des territoires, différentes variantes de services de TAD (classique, hybride zonal).

Pour exemples récents, la CIVIS propose depuis 2019 un service de TAD classique, et un TAD pour PMR (handicap lourd seulement) appelé Mobinéo, tandis que la CIREST souhaite développer en 2020 un TAD pour PMR, en complément de son service de TAD classique renforcé de 3 nouvelles lignes.

Cette problématique passe également par une clarification du rôle des liaisons interurbaines et urbaines, une hiérarchisation des lignes basée sur la complémentarité des offres entre liaisons express et liaisons de cabotage.

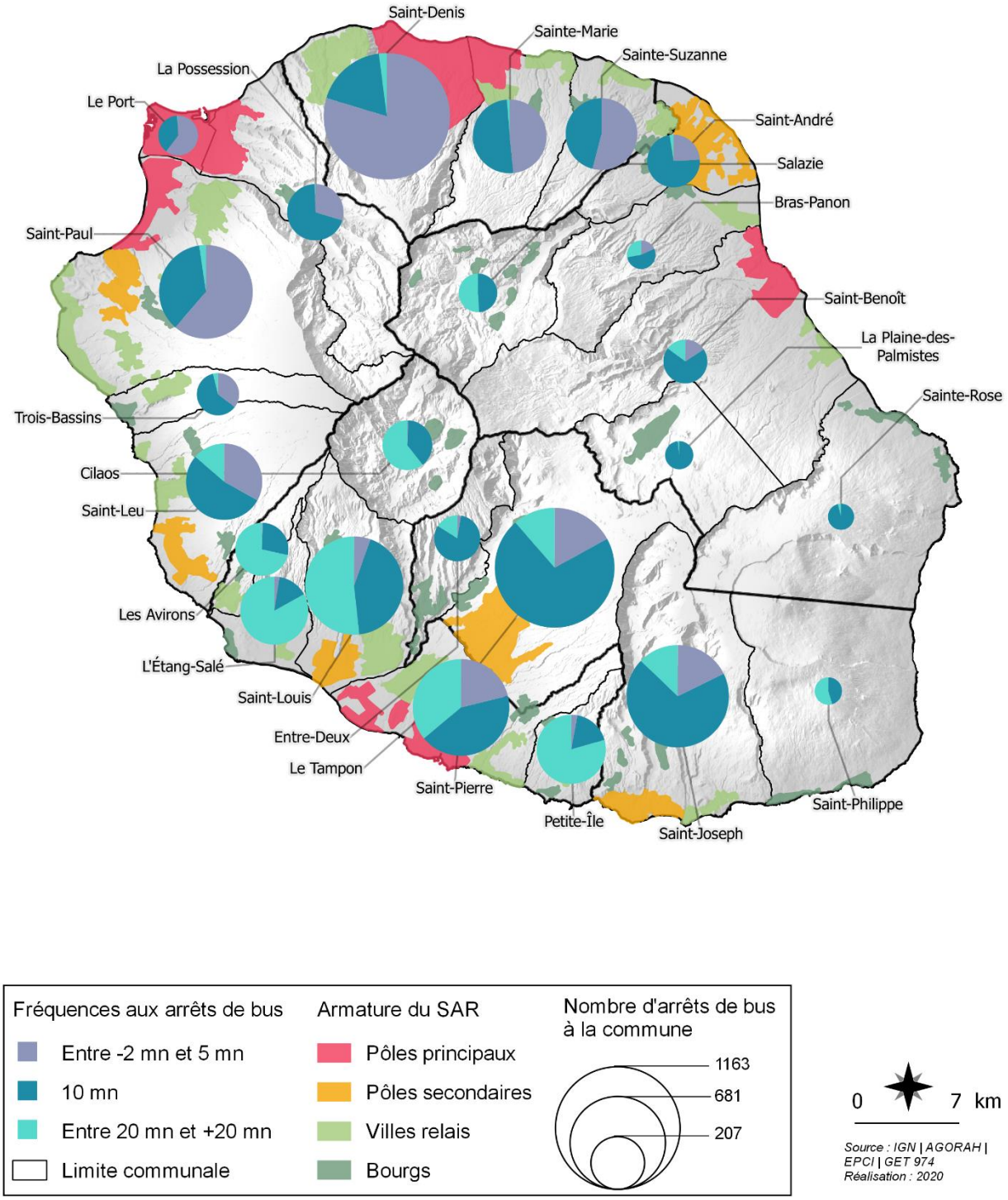
In fine, l'enjeu est le suivant : **il existe des zones à mieux desservir, et des zones à moins desservir ou à desservir différemment.**

Par ailleurs, du point de **vue réglementaire, il apparait que les PLU ne tiennent pas assez compte du coût des transports publics dans la définition de certaines zones à construire**, ce qui amène parfois à des extensions de lignes de bus sur de longues distances.

Enfin, si l'on souhaite améliorer l'utilité du transport public (mais aussi sa rentabilité), **il est fortement recommandé que les nouveaux emplois soient localisés sur des corridors déjà bien desservis en transports collectifs. Or, cela ne correspond pas toujours à la stratégie globale adoptée de l'aménagement du territoire.**

L'objectif du SAR, au travers de sa prescription n°12.2 relative au choix des espaces à ouvrir à l'urbanisation, n'a pas réellement été atteint. Celle précise que *« à l'existence d'une offre de transports collectifs d'une capacité correspondant aux besoins des futurs habitants ou devant être mise en place à mesure de la réalisation de l'opération d'aménagement »*

REPARTITION DES ARRETS DE BUS EN FONCTION DES FREQUENCES



Au regard du SMVM

Dans les espaces littoraux touristiques, **le SMVM « autorise les aires de stationnement indispensables à la maitrise de la fréquentation automobile par la résorption du stationnement irrégulier sans accroissement des capacités effectives »**. En effet, faute d'une offre de transports collectifs performante dans ces territoires, le stationnement automobile sauvage (particulièrement le week-end) est une problématique prégnante sur la frange littorale. C'est notamment le cas de l'Ermitage à Saint-Gilles, au cœur de la station balnéaire. Le TCO envisage d'y supprimer le stationnement existant et de réaménager complètement les espaces publics.

Depuis 2011, **les efforts consentis par les collectivités ont été insuffisants pour améliorer la gestion du stationnement automobile dans ces espaces littoraux fortement fréquentés**.

Toutefois, **des améliorations ont été apportées pour limiter le stationnement sauvage** : c'est le cas notamment de l'entrée **Sud de Saint-Leu** et de **l'accès à Grande Anse**, où les parkings en accès aux plages ont été réaménagés et ont fait l'objet de traitements paysagers.

B. Le principe d'Emplacement Réservé pour le développement des transports collectifs peu respecté dans les PLU

Que ce soit dans ses prescriptions ou ses préconisations relatives à la mobilité, le SAR appelle à ce que des Emplacements Réservés (ER) soient appliqués dans les documents d'urbanisme. Il s'agit en particulier des ER :

- En faveur d'une densité minimale de 50 logements/ha dans un rayon de 500m autour des gares, stations RRTG et TCSP ;
- Nécessaires à la réalisation du tracé du RRTG, des pôles multimodaux, des parcs de stationnement centraux et « relais » destinés aux usagers du RRTG et TCSP.

Or, dans les faits, **il apparait que cette mesure est peu appliquée dans les documents d'urbanisme en vigueur que sont les PLU**, qui doivent être compatibles avec le SAR.

Partie 5 - Les limites d'une gouvernance complexe éclatée

A. Un territoire régional composé de 6 Autorités Organisatrices de la Mobilité

Dans sa prescription n°26.1 relative au RRTG, le SAR préconise de mettre en place une Autorité Organisatrice des Transports (AOT) unique qui garantisse la coordination des politiques de transport à l'échelle de l'ile.

Cette nouvelle organisation permettrait ainsi de palier à une gouvernance éclatée aujourd'hui en 6 AOM (REGION, CINOR, CIREST, CASUD, CIVIS, TCO), dont le fonctionnement de chaque réseau de transport est indépendant : une billettique propre, une gamme tarifaire propre, un système d'information voyageurs propre, un service de transport à la demande propre (lorsqu'il existe), etc.

Comme énoncé précédemment, l'absence d'interopérabilité et de cohérence dans la politique de déplacement à l'échelle de l'ile constitue un frein à l'attractivité, la lisibilité et l'image globale des transports collectifs.

A ce jour, la Martinique est le seul Territoire Outre-Mer à s'être doté en 2016 d'une AOM unique impliquant un transfert de compétences des 17 organisations de transport historiquement en place. Ce cas est néanmoins spécifique car il concerne le transport intérieur de passagers et marchandises ainsi que le transport maritime.

B. L'émergence du Syndicat Mixte de Transports de la Réunion, à la recherche d'un réel positionnement

Face à ce constat, et à défaut de l'existence d'une AOM unique, **le SMTR a été créé en 2015** comme un outil privilégié de coopération des AOM de la Réunion et de concertation sur les politiques publiques en matière de mobilité. Ses objectifs sont les suivants :

- Une coordination nécessaire ;
- La multimodalité ;
- Une information ouverte et partagée ;
- Une tarification harmonisée.

Le SMTR peut également réaliser toute concertation, étude ou action de communication concourant au développement de l'intermodalité et à l'amélioration des services publics de transports.

C'est ainsi qu'il a piloté en **2016 la réalisation de l'EDGT** qui a permis de faire un état précis et précieux de la mobilité des voyageurs sur l'ile.

Au travers du projet de Système de Transport Intelligent pour la Réunion (STIR), il a également souhaité développer en 2016 une solution de billettique interopérable sur toute l'île favorisant l'usage des supports sans contact. Mais ce projet n'a pas été poursuivi.

Il s'avère que le SMTR peine aujourd'hui à trouver sa place dans le paysage institutionnel de la mobilité. Il existe un véritable enjeu à ce qu'il retrouve le rôle et les missions qui lui incombent.

Partie 6 - La politique en matière de mobilité active et alternative

Au même titre que les transports collectifs, **« les modes doux doivent être développés afin d'organiser le rééquilibre modal, tout en étant en cohérence avec le développement urbain », comme l'indique le SAR.** Tout comme, « les documents d'urbanisme doivent encourager les modes doux, en particulier en centre-ville ».

Or, en 2020, la part globale de la marche à pied et du vélo reste peu élevée.

A. La marche, une pratique développée mais des aménagements insuffisants

Les données ou analyses visant à quantifier la pratique de la marche ne sont pas présentes dans le SAR de 2011. Toutefois, à travers l'EDGT de 2016, il est intéressant de noter une part modale importante des déplacements réalisés à pied.

En effet, chaque jour, **25% de l'ensemble des déplacements**, soit 630 000, sont effectués à pied. Cela représente près de 3 fois plus de déplacements qu'en transports collectifs. En ce sens, ce type de déplacement est le deuxième le plus utilisé derrière la voiture.

Les déplacements à pied concernent des distances assez courtes (1,1 km en moyenne) pour une durée de trajet de 16 minutes environ. En effet, quel que soit le déplacement, celui-ci implique très souvent un minimum de marche à pied (récupérer sa voiture ou son vélo, déposer son enfant, …).

La marche est utilisée pour des motifs variés et ce, sur tous les territoires. Cette pratique est néanmoins plus importante dans les régions des hauts où la part modale atteint les 30%.
Ainsi, malgré une absence marquée de trottoirs, de cheminements piétons et d'aménagements en faveur de ce mode**, 36,6% des déplacements à pied concernent des motifs de loisirs et de visites** pour une distance moyenne de 2,2 km et une durée de 33 minutes. Le travail, l'école ou les études correspondent à un déplacement sur trois.

En **dehors des hyper-centres, les aménagements dédiés aux piétons sont souvent inexistants** : absence de trottoirs, ou largeur de trottoirs réduite, peu de traversées piétonnes sécurisées, absence ou insuffisance de mobilier urbain adéquat dédié aux piétons comme l'éclairage, des bancs ombragés, … C'est pourquoi, une part importante des trajets courts est réalisée en voiture, alors qu'elle pourrait être réalisée à pied (12% des déplacements en voiture font moins d'un kilomètre).

En matière d'intermodalité la pratique la plus courante concerne la marche associée aux transports en commun. **L'accessibilité piétonne aux gares routières et aux arrêts de bus est donc essentielle pour le développement des modes alternatifs à la voiture individuelle.**

L'accessibilité des piétons est donc largement perfectible si l'on souhaite tendre vers le rééquilibrage modal de la voiture vers la marche (pour les distances courtes), prôné par le SAR.

Il apparait ainsi **nécessaire de mettre en place des aménagements continus, confortables et sécurisés,** notamment pour desservir les équipements (écoles, administrations), les

commerces, ou encore les pôles générateurs de déplacements comme les zones d'activités économiques.

Les modes de déplacement doux au niveau du périmètre SMVM

Concernant les espaces littoraux, **le SMVM a pour objectif « d'organiser la mise en place de transports collectifs et modes doux dans les espaces littoraux », sans toutefois proposer de prescriptions ni préconisations**. Il est regrettable que le lien avec la mobilité douce qui représente un enjeu fort sur le littoral, ne soit pas mentionné dans toutes les sous-orientations du SMVM se référant aux espaces proches du rivage, aux projets d'extension d'urbanisation multifonctionnelle et aux projets d'aménagements balnéaires.

Il est néanmoins possible de constater, **depuis 2011, une progression dans les aménagements de cheminements piétons en front de mer dans les secteurs touristiques non urbanisés** (Ermitage, Saint-Leu, …). C'est également le cas dans les secteurs touristiques urbanisés à l'instar notamment de la piétonisation du front de mer de Boucan Canot en 2014 et de l'esplanade des Roches Noires à Saint-Gilles en 2013.

B. Le vélo, une pratique faible malgré un réel engouement

Malgré un réel engouement pour ce moyen de déplacement, la part modale des déplacements en vélo est à ce jour très faible (**2% des déplacements**), alors même que près de 1/3 des

ménages réunionnais sont équipés d'un ou de deux vélos. Les habitants du TCO sont ceux qui utilisent le plus le vélo (33%).

Force est de constater que les efforts des collectivités en matière de développement des infrastructures cyclables ont été davantage concentrés en dehors des zones urbaines, pour des déplacements de loisirs. Les centres urbains ont souvent été laissés pour compte. Pour preuve, l'on peut déplorer l'absence de stations de vélos type Vélib dans les centres urbains pour de la location de courte ou longue durée.

Toutefois, la Région a lancé récemment une étude de faisabilité économique sur ce sujet.

Dans la ville de Saint-Denis, le réseau cyclable est composé d'une vingtaine de kilomètres comprenant le Boulevard Sud et le sentier littoral, ainsi que des petits tronçons de voies communales. Depuis 2011, parmi ces réalisations, ce sont uniquement 3 kilomètres de voies cyclables qui ont été aménagées.

En revanche, de nouveaux outils ont été élaborés comme le **Plan Vélo Régional (PVR)** en 2014 piloté par la Région, venu étoffer le Schéma Directeur Régional des Itinéraires et Infrastructures Cyclables de 2010, ainsi que les Schémas Directeurs Vélos des intercommunalités.

Le PVR de la Région répond à un double objectif :

- Faire du vélo un outil d'aménagement urbain et de mobilité aisée et sécurisée ;
- Proposer un programme d'actions globales, cohérentes et prospectives pour la pratique du vélo en mode urbain et périurbain, interurbain voire régional avec la Voie Vélo Régionale, et le renforcement des activités de loisirs.

Dans le cadre de son PVR, la Région a en effet mis en œuvre le développement des modes doux en construisant de nombreuses infrastructures dédiées aux vélos : la **Voie Vélo Régionale (VVR)**.

Ainsi, **si en 1998, on ne recensait que 30 km d'itinéraires cyclables à la Réunion**, ce chiffre atteignait **180 km en 2020 (valeur 2019), dont 115 kilomètres de VVR**, comme le montrent les graphiques suivants :

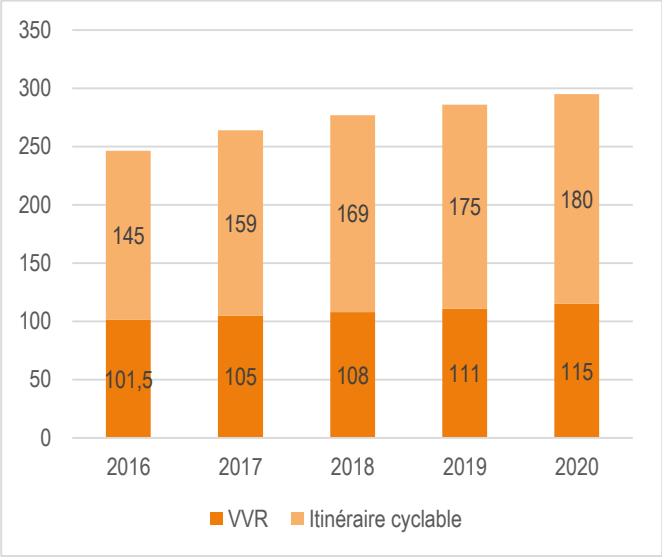


Figure 65 : Evolution du linéaire cyclable sur réseau régional, VVR comprise (km)

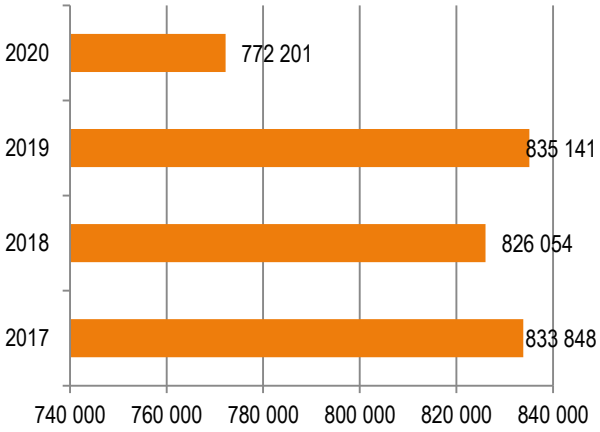


Figure 66 : Evolution de la fréquentation de la VVR

La VVR, très agréable à pratiquer sur le littoral, pour des motifs de loisirs et tourisme essentiellement, ne cesse de voir sa fréquentation croître. L'année 2020 (donnée 2019) a été néanmoins marquée par une chute significative en raison du mouvement des Gilets Jaunes et de pannes de capteurs.

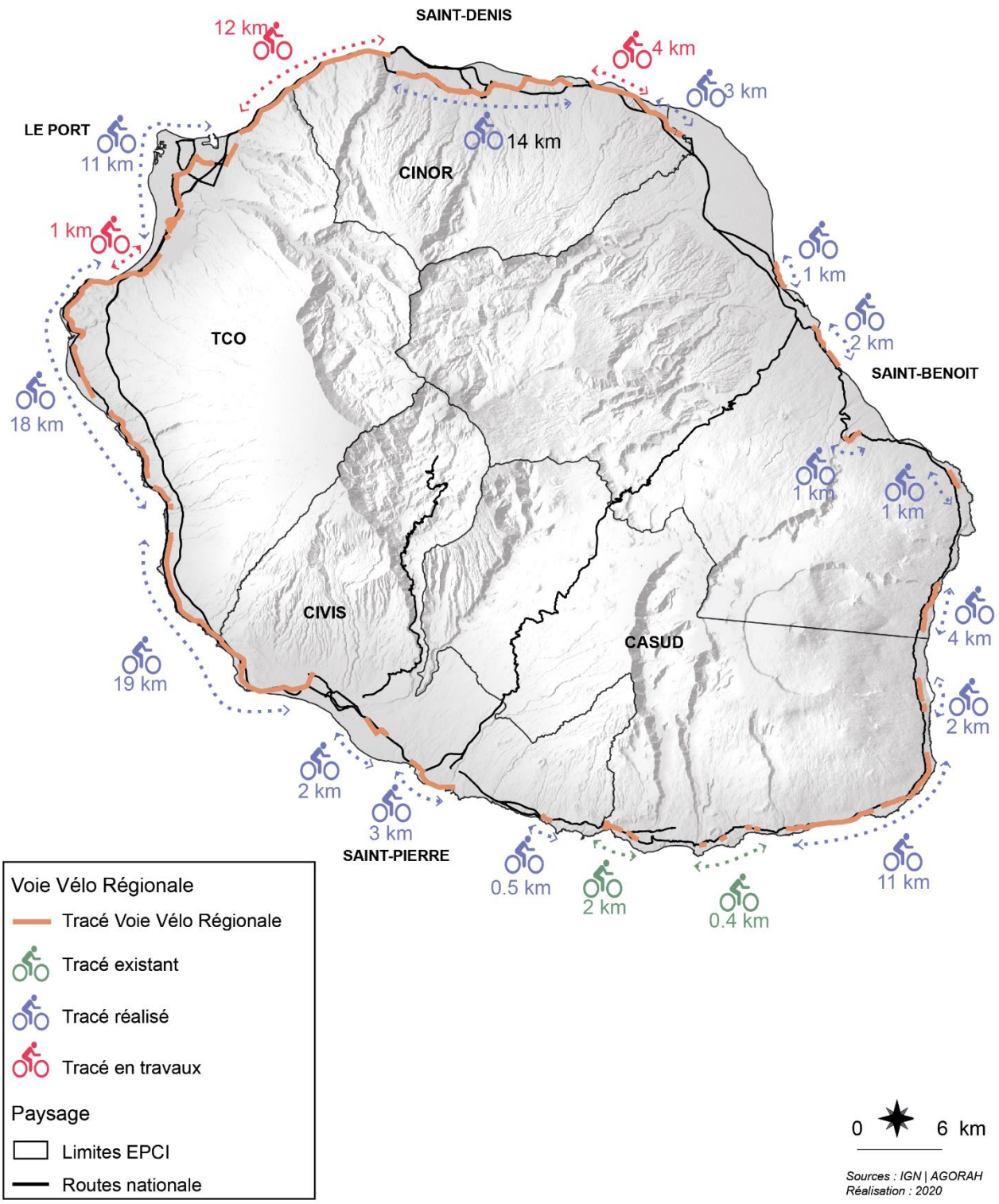
A une échelle plus locale, et en complément des PDU, le TCO, la CIREST, la CIVIS et la CINOR se

sont dotés d'un Schéma Directeur des Vélos. Le projet est prévu en 2020 pour la CASUD.

A l'échelle nationale, la DEAL œuvre activement par le biais d'appels à projets en ciblant les projets de résorption des discontinuités cyclables. C'est le cas de l'appel à projets actuel qui, lancé en 2018, permet de financer une partie des 6 projets lauréats réunionnais : 2 projets de la ville du Port, 1 projet à Saint-André, 1 projet du Département, 1 projet à Sainte-Marie, 1 projet à Saint-Pierre et 1 projet de la Région (VVR). Il se poursuit jusqu'en 2025.

Un handicap souvent évoqué concernant la pratique du vélo sur le territoire, concerne le relief rendant parfois ce mode de déplacements éprouvant. Néanmoins, **la majeure partie des centres urbains propose un relief relativement plat, et pourrait ainsi par le biais d'un aménagement adapté, permettre le développement du vélo.**

VOIE VÉLO RÉGIONALE



De plus, la démocratisation des **Vélos à Assistance Electrique (VAE)**, change la donne et représente **une réelle opportunité** pour le territoire. Il a été démontré, que dans les collectivités qui encouragent la pratique du VAE en accordant une subvention à l'achat, il permet un rabattement en milieu périurbain et s'accompagne d'un transfert modal (voiture/VAE), répondant également à la demande d'un public moins mobile (personnes âgées).

A la Réunion, **la pratique du VAE est en croissance.** Plusieurs initiatives locales ont émergé : c'est le cas de la CIVIS avec la mise en place du service AlterVélo en 2019 offrant la possibilité d'une location longue durée de vélos classiques, VAE et trottinettes électriques. L'ouverture d'un second site est prévue en 2020.

De nouveaux services sont également déployés par la CIVIS : attaches-vélos dans les bus, mise à disposition de consignes sécurisées pour vélos et trottinettes, circulation d'un Vélo Truck pour location de vélos et trottinettes lors d'évènements ponctuels, projet de stations de vélos type Vélib dans la ville.

La Région, de son côté, expérimente cette année le prêt de trottinettes électriques à des abonnés volontaires du réseau Car Jaune. Avec un objectif de déploiement à terme.

Notons également que quelques entreprises privées (hôtels, loueurs de voiture) réfléchissent également à diversifier leurs activités vers la mobilité douce électrique.

Mobilité douce dans le périmètre SMVM

En matière de mobilité douce, **le SMVM a la volonté de poursuivre l'aménagement de la VVR et de requalifier la RN1 du littoral Ouest**. La progression constante de la VVR autour de l'ile et de sa fréquentation, tout comme l'aménagement de sentiers en bordure du domaine maritime, à l'instar du Sentier Littoral Nord d'une longueur de 21 km depuis le Barachois à Saint-Denis jusqu'à la rivière Saint-Jean à Sainte-Suzanne, en sont les témoignages. **Ils ont ainsi répondu aux objectifs du SAR.**

C. Des modes alternatifs en progression à conforter

Malgré tous les efforts entrepris par les collectivités afin de rendre les transports collectifs performants et attractifs, **la voiture particulière reste largement prépondérante.**

Néanmoins, depuis quelques années, il est possible d'assister à un changement de comportement des automobilistes qui consiste à vouloir privilégier le modèle de voiture partagée, ce qui signifie un gain pécuniaire, la convivialité et une contribution à la mobilité durable. C'est ainsi que de manière complètement spontanée dans un premier temps, des parkings de stationnement se sont multipliés aux abords des échangeurs du réseau routier primaire. La Région a donc saisi cette opportunité pour formaliser progressivement l'aménagement de ces aires de covoiturage. Tel que présenté dans le graphique ci-dessous, en 2020 l'ile comptabilise 10 aires de covoiturage contre seulement 5 en 2015, correspondant à une capacité de 305 places de stationnement aujourd'hui. Ce sont deux nouvelles aires qui devaient voir le jour en 2020 : Lagourgue (40 places) à Saint-André et Portail Saint-Leu (99 places).

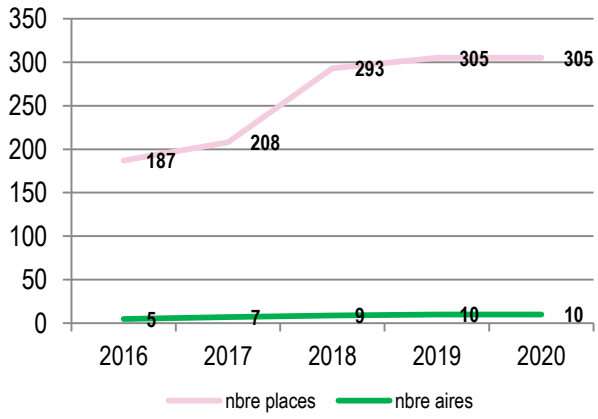


Figure 67 : Evolution du nombre d'aires de covoiturage et de places disponibles à la Réunion

Aire de covoiturage des Colimaçons

Ainsi, en 2016 la Région a lancé un appel à projets en partenariat avec l'ADEME afin de soutenir des projets portés par des acteurs publics et privés, qui s'engageraient dans le déploiement d'aménagements en faveur du covoiturage, de systèmes de mise en relation de covoiturageurs potentiels et d'actions de communication en faveur de cette pratique.

Une démarche de recherche de foncier pour de nouvelles aires de covoiturage devrait être initiée en 2020.

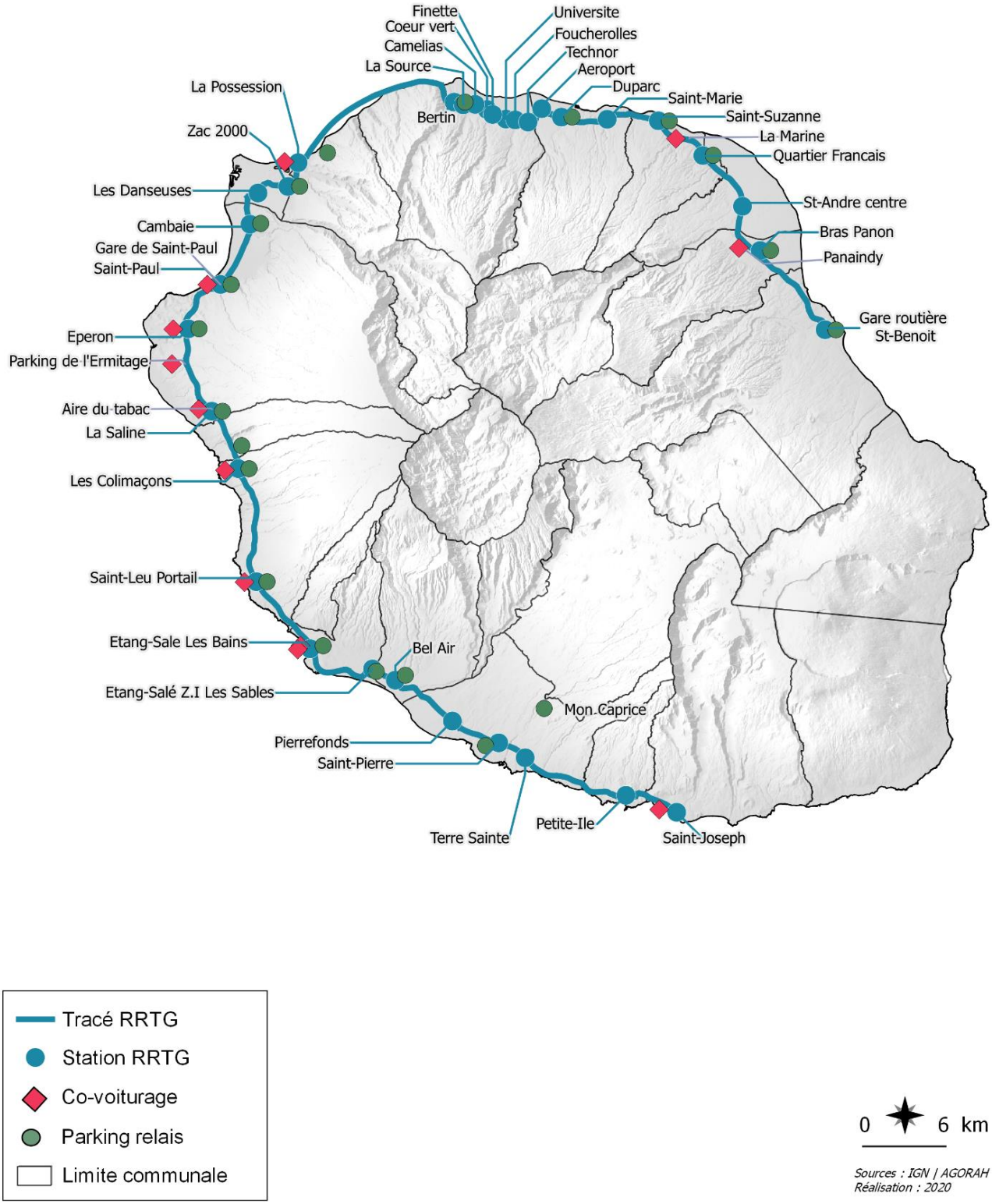
En parallèle de l'aménagement des aires de co-voiturage, KAROS, l'application smartphone nationale déclinée à la Réunion en 2017, propose à ses utilisateurs (particuliers et entreprises) des covoitureurs en fonction de leurs lieux de résidence et d'emploi. Ils sont passés de 3 700 utilisateurs de l'application en 2018 à 4 500 en 2019.

Dans la même logique de « voiture partagée », la CIVIS prévoit d'expérimenter cette année le principe de « l'auto-partage » dans le quartier Bois d'Olive qui fera l'objet de travaux de réhabilitation urbaine : des emplacements seront réservés pour 2 véhicules électriques en partage.

Ainsi, une étude sur la définition d'un modèle réunionnais **d'auto-partage** a été lancée en 2018 par la Région et se poursuit en 2020.

A l'instar du pôle d'échanges Duparc à Sainte-Marie, il sera utile de réserver quelques places de stationnement dédiées au covoiturage et à l'auto-partage dans les principaux pôles d'échanges à venir du territoire.

AIRES DE STATIONNEMENT



Synthèse et conclusion

✚ **Le développement de l'armature de transports collectifs au regard du SAR**

L'ensemble des **mesures réalisées par les AOM** depuis 2011 en faveur du développement et de l'attractivité des transports collectifs (croissance des offres de service des réseaux, programme TEE, projets de TCSP) **ont globalement répondu aux attentes du SAR.**

Concernant plus précisément le RRTG, il est évident que **le SAR a participé au lancement des études de tracé et à la confirmation de sa mise en œuvre**. Son fuseau a naturellement évolué depuis 2011, avec une consolidation par les AOM en 2016 et une précision des tracés par micro-région prévue en 2020-2021.

En positionnant le RRTG comme la colonne vertébrale du réseau de transports collectifs à la Réunion en articulation avec les autres réseaux, le SAR lui donne un poids majeur dans l'organisation à venir de la mobilité.

Il apparait également que l'armature urbaine hiérarchisée proposée par le SAR **représente un objectif fort qui pourra influencer positivement la problématique des transports.**

✚ **L'articulation autour des modes doux**

Par ailleurs, **la problématique des modes doux (dont les préconisations sont globalement trop générales**) **reste assez vague dans le SAR.**

Concrètement, **la situation des cheminements cyclables et piétons dans les milieux urbains est encore insuffisante**, malgré les efforts déployés par les communes et intercommunalités. En revanche, la **mise en œuvre progressive de la VVR** par la Région sur le linéaire côtier de l'ile permet d'émettre des **« signaux » positifs de l'action du SAR sur ce volet**.

En termes de stationnement automobile, les orientations du SAR sont jugées insuffisantes, alors que celui-ci constitue pourtant un levier majeur de réduction de la place de la voiture dans l'espace public urbain, ainsi que sur le littoral. **Seul le SMVM y fait référence pour les espaces littoraux fragiles très fréquentés**. Une meilleure coordination entre les AOM et les communes pour la gestion et la régulation du stationnement serait à préconiser.

✚ **Les limites d'une gouvernance complexe éclatée**

La **gouvernance** est perçue comme un aspect important de la mobilité réunionnaise mais **qui fait défaut.** Dispersée en 6 AOM, elle peine à œuvrer en faveur d'une politique de déplacements coordonnée et équitable. **Le SAR a pointé du doigt ce manquement en préconisant la mise en place d'une AOT unique. Le SMTR**, qui **a été conçu comme** un outil privilégié de coopération des AOM de la Réunion et de concertation sur les politiques publiques en matière de mobilité, **rencontre des difficultés à relever le défi de l'interopérabilité des réseaux**. Cet objectif du SAR n'a donc pas été complétement atteint.

✚ Bilan

En effet, dans sa globalité, le volet du SAR relatif aux transports collectifs et aux modes doux **apparait comme trop général, et pas assez prescriptif**. **Les préconisations existantes**, peuvent paraitre **insuffisantes** dans leur contenu en n'apportant pas suffisamment d'outils opérationnels.

En l'absence à ce jour de RRTG « opérationnel », les prescriptions portant sur la densification autour des pôles d'échanges ainsi que les conditions d'ouverture à l'urbanisation, **demeurent difficilement mesurables et appréciables.**

✚ Perspectives

Dans le cadre d'une potentielle révision, **le SAR pourraient faire apparaitre les dispositifs en faveur des solutions alternatives à la voiture individuelle,** du type Plans de Déplacement des Entreprises (PDE) ou Plans de Mobilité. Les encourager permettrait de réduire la place de la voiture dans les déplacements domicile-travail.

La gouvernance « semble » constituer un frein à la mise en œuvre du SAR, et questionne sur l'opportunité de disposer à terme d'une politique de transport globale à l'échelle de l'ile, de type Schéma de mobilité régional, ou PDU régional.

Dans un contexte de réduction des finances publiques au sein des collectivités, il apparait important de ne pas se focaliser uniquement sur les infrastructures de transports en commun, mais **d'afficher aussi une ambition d'amélioration du niveau de qualité de service (fréquence, amplitude horaire, …).**

Enfin, dans un registre plus environnemental, les **grands projets d'infrastructures** de transport comme le RRTG, le RunRail, ou le téléphérique urbain, nécessitent selon les cas des apports plus ou moins importants de matériaux, d'énergie, qui **peuvent questionner quant à leur disponibilité sur le territoire réunionnais et la gestion de leur utilisation.**

VOLET 6

UNE DESSERTE ROUTIÈRE PRIMAIRE DE QUALITÉ, MAIS DES RÉSEAUX SECONDAIRES QUI RESTENT À CONFORTER

Orientations prises en compte :

A.6 : Renforcer le maillage routier reliant certains pôles et quartiers

Prescriptions prises en compte :

Prescription N°27.1 :

Relative aux composantes du réseau routier

Prescription N°27.2 :

Relative à la réalisation des infrastructures

Dires des acteurs

« La plupart des infrastructures de transport sont terminées, en particulier la Route des Tamarins (hors déviation de Saint-Joseph et projets de routes départementales) et hors celles dont les procédures n'ont pu aboutir (NLSDO, Tram Train, rocade du Tampon, liaison Asile Balance ».

« Le développement du réseau à 2x2voies a permis le développement de zones d'habitation théoriquement isochrones ».

« Les tracés des projets routiers, tout comme les zonages, sont considérés comme des principes ».

« Les plans sont parfois considérés comme très précis pour un schéma ».

Partie 1 - L'évolution du réseau routier et ses conséquences

Le SAR de 1995 abordait déjà la question des déplacements et la nécessité de développer rapidement les transports collectifs afin de lutter contre la saturation des axes routiers. Le document réglementaire a ainsi permis de garantir l'amélioration de la desserte routière à travers la structuration du réseau routier.

En effet, le réseau routier a été considérablement amélioré avec la réalisation d'axes structurants comme le Boulevard Sud permettant de traverser Saint-Denis ou encore celle de la Route des Tamarins, ralliant le Sud à l'Ouest du territoire et évitant les agglomérations du littoral en proie aux congestions.

En 2019, la Réunion comptabilise 6 749 kilomètres de voies, **soit une croissance de 163 kilomètres depuis 2015.**

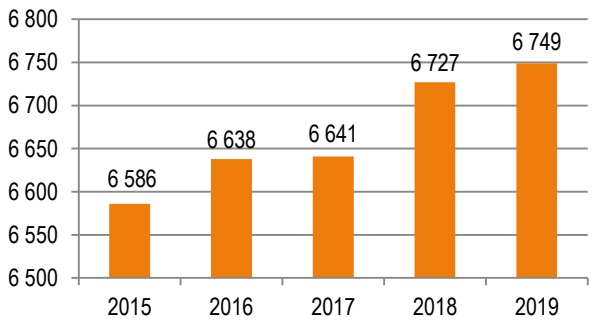


Figure 66 : Evolution du linéaire routier (IGN)

De manière plus détaillée, en 2016, le réseau routier de l'île se compose comme suit :

- 393,3 kilomètres de Routes Nationales (RN), dont 143 kilomètres de 2x2 voies. On comptabilise près de 10 RN ;
- 722 kilomètres de Routes Départementales (RD), dont 50% dans les Hauts. Elles desservent en priorité les mi-pentes et les Hauts de l'île (Route de La Montagne RD41, Route de Salazie RD48, etc) ;
- 2 345 kilomètres de Routes Communales (RC), complétant ce maillage routier.

Au regard de ces chiffres, le réseau routier a connu un développement significatif, notamment concernant l'échelle communale avec **+715 km de voiries supplémentaires en 20 ans.**

Cette évolution importante s'explique principalement du fait qu'entre 1995 et 2019, de nombreuses routes communales ont été bitumées. Parallèlement, on observe une baisse du linéaire de voiries départementales (-31 km) en raison des différents transferts de compétences opérés entre le Conseil Départemental et le Conseil Régional au cours de cette période.
Ainsi, au cours des 20 dernières années, les investissements entrepris ont **principalement servi à améliorer et structurer considérablement le réseau routier**. Cette étape fut indispensable bien qu'elle n'ait pas entraîné un développement significatif des transports collectifs.

Tableau 10 : Composante du réseau routier

Composante du réseau routier	1995	2016
RN	354 km dont 50 en 2*2 voies	393,3 dont 143 km en 2*2 voies
RD	753 km	722 km
RC	1 630 km	2 345 km

En effet, par le phénomène des flux induits, les améliorations notoires apportées au réseau routier ont eu pour conséquence d'augmenter les flux de circulation et donc la congestion routière, notamment aux périodes de pointe.

C'est ainsi que depuis sa livraison en 2009, la Route des Tamarins, réduisant de manière significative la durée de la liaison Sud-Ouest, supporte des déplacements pendulaires de plus en plus importants et a entraîné une organisation discontinue du tissu urbain, avec l'apparition de poches urbanisées le long de l'axe.

On observe ainsi une rupture de plus en plus nette entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Les améliorations réalisées sur le réseau routier et les nouvelles infrastructures ont permis de réduire les distances facilitant des lieux de résidence plus éloignés, notamment dans l'Est, le Sud et les Hauts.

Ces régions ont en effet toujours eu un attrait résidentiel important. Les Hauts de l'île sont en effet des espaces convoités en raison d'un « bon vivre », de même pour le Sud et l'Est.

Les prix immobiliers pèsent également dans la balance et sont sensiblement plus bas que sur les littoraux Nord et Ouest.

À travers cette observation, force est de constater que **le rapprochement entre les zones d'emploi et d'habitat formulé au sein du SAR n'est pas encore abouti.** Il semble d'ailleurs que le phénomène contraire se voit accentué, bien que l'interdépendance historique Nord-Ouest ait connu une baisse (relative) des flux en faveur d'une liaison Sud-Ouest de plus en plus prisée.

En ce sens, l'attrait résidentiel des Hauts et du bassin de vie Est poursuit une croissance significative sans que l'emploi et les services s'y développent aussi rapidement, mettant en évidence des flux, vers les régions Nord et Ouest, particulièrement importants.

Finalement, **l'amélioration du réseau routier ne s'est pas accompagnée d'un essor des transports collectifs tel que voulu par le SAR**, ce qui se traduit par une situation déjà craint par le document de planification : « Compte tenu du fonctionnement actuel du territoire, et malgré une mise à niveau progressive des infrastructures routières, si un changement radical des pratiques de déplacement individuel n'intervenait pas, du fait du «tout voiture», l'aggravation de l'engorgement du réseau routier serait inéluctable ».

Partie 2 - Un réseau primaire de qualité à conforter

Dans son diagnostic, le SAR mentionne que « le maillage de l'ensemble du territoire reste une nécessité même au vu de l'importance du financement et du phasage à long terme ». Il mentionne également dans **sa prescription n°27.1 la hiérarchisation des projets routiers suivants** :

- Projets prioritaires : travaux d'amélioration et sécurisation du réseau existant (RN3, routes d'accès à Cilaos et Salazie, Plaine des Palmistes) et création de voies (NRL et déviations d'agglomérations).

Depuis 2011, afin d'améliorer le maillage routier, les projets suivants ont étés menés ou sont en cours d'études :

- Nouvelle Route du Littoral (NRL), en cours de construction entre La Possession et Saint-Denis (achèvement prévu en 2022);
- Nouvelle Entrée Ouest de Saint-Denis (NEO) intégrant la requalification urbaine de la RN1 au Barachois, en phase études ;
- Elargissement du pont de la rivière Saint-Denis, maillon de liaison entre NEO et la NRL, en cours de travaux ;
- Fluidification des points d'échanges du Boulevard Sud de Saint-Denis (RN6), en cours d'études dans le cadre du projet RunRail ;
- Fluidification des RN1 et RN2, en cours ;
- Nouveau pont de la Rivière des Galets, en cours de construction ;
- Déviations d'agglomération :
  - Contournement de Saint-Joseph, réalisé en 2017, à l'exception du dernier tronçon jusqu'à Langevin.

Les projets routiers suivants inscrits dans le SAR n'ont pas été réalisés à ce jour :

- Contournement Nord-Est de Saint-Pierre ;
- Contournement du Tampon, dont la procédure n'a pu aboutir en raison de l'abandon du projet de liaison Col de Bellevue (Débat Public de 2018) ;
- Contournement Ouest de Saint-André, envisagé à long terme ;
- Déviation haute de Saint-Benoit en lien avec la RN3.

Toutefois, au vu de l'important phasage pour améliorer le réseau primaire, **les phénomènes de congestion routière aux abords des centres urbains risquent de s'accentuer avec l'augmentation de la démographie et de la motorisation des ménages.**

Enfin, **dans la prescription n°27.2, le SAR a la volonté que « tous les projets routiers prennent en compte la priorité donnée aux TC »**. Or, à ce jour, seules la NRL en travaux, et la Route des Hauts de l'Est à l'étude, ont conçu une voie dédiée aux transports collectifs dans leur projet. En revanche, ni le contournement de l'Eperon en cours d'étude, ni celui de Saint-Joseph réalisé en 2017, n'ont prévu cette mesure.

Il apparait nécessaire que chacun des projets de contournements d'agglomération intègrent cette obligation du SAR.

Il est tout de même à noter, la mise en place par la Région d'un dispositif de voie dédiée aux transports collectifs sur la bande d'arrêt d'urgence de la RN2 entre Sainte-Marie et Sainte-Suzanne. Un tronçon de 2 km est réalisé à ce jour, et en 2021 ce sera une distance totale de 8 km qui sera aménagée reliant le PEM Duparc au Quartier Français.

Enfin, en 2016, le caractère urbain de la RN1 dans son parcours au sein du cœur d'agglomération du TCO a été renforcé avec de nouvelles fonctionnalités : en remplacement de la voie dédiée aux véhicules lents, une voie dédiée aux véhicules dits « prioritaires » (transport collectifs et poids lourds) a été implantée sur 5 km dans le sens Saint Pierre - Saint Paul, entre l'échangeur de l'Eperon et l'échangeur de Bellemène à Saint-Paul.

Partie 3 - Un réseau secondaire à mailler, requalifier et étoffer

Le SAR fait état dans la prescription n°27.1 de la nécessité d'améliorer le maillage routier intermédiaire en proposant la caractérisation suivante :

- Réseau secondaire : barreaux de liaison entre les Hauts et les Bas, liaisons inter-agglomérations dans le Sud, en privilégiant toujours la requalification et la mise à niveau des infrastructures existantes ;
- Liaison de transit à long terme dans les mi-pentes de l'Est (Route des Hauts de l'Est) et du Sud-Est.

La réalisation de ce maillage intermédiaire doit faciliter la mise en relation des bassins de vie tout en restreignant les extensions urbaines autour des centralités et ainsi s'opposer aux risques d'urbanisation quasi-continus.

La livraison de la Route des Tamarins en 2009 a permis d'initier une première réalisation de ce maillage par la mise en place des échangeurs suivants qui ont permis d'assurer ce rôle de liaison entre les Bas et les Hauts :

- Echangeur de Plateau Caillou permettant la desserte des quartiers de Fleurimont, Plateau Caillou ou encore le Bernica ;
- Echangeur de l'Eperon assurant la desserte de Saint-Gilles-les-Hauts, le quartier de Tan Rouge ou encore le quartier de l'Eperon ;
- Echangeur de l'Ermitage (voie cannière devenue route départementale) permettant la liaison entre les plages de l'Ouest et les quartiers de la Saline-les-Hauts ;
- Echangeur de la Saline/Barrage assurant la liaison vers la ville de Trois-Bassins et les quartiers de la Saline ;
- Echangeur des Colimaçons permettant de relier Saint-Leu, Trois Bassins, les quartiers de la Fontaine et la Chaloupe Saint-Leu ;
- Demi-échangeur de Stella assurant la liaison entre Saint-Leu et les quartiers du Plate ou encore de la Chaloupe Saint-Leu ;

- Echangeur du Portail permettant de relier Piton Saint-Leu à Saint-Leu et également aux Avirons ;

- Echangeur de l'Etang-Salé assurant la liaison entre les Avirons, Etang-Salé-les-Hauts et Etang-Salé-les-Bains.

L'amélioration du maillage routier intermédiaire s'est donc principalement opérée sur la partie Ouest de l'île.

En complément, ce maillage a connu des améliorations de sécurisation comme les différents travaux menés sur la RN5 d'accès à Cilaos, la réalisation de giratoires sur la RN3 au niveau de la Plaine des Palmistes ou encore la livraison en 2017 d'une bretelle d'accès au chemin Lagourgue à Saint-André.

Pour renforcer ce maillage, **les projets suivants sont à l'étude ou en cours conformément à l'orientation du SAR :**

- Sécurisation en cours de la D48 en accès à Salazie (Rampe de Mare à Poule d'eau, Bras Citronnier, Plateau Wicker) et réalisation du Tournant Z;

- Aménagement N2 à Saint-Benoît (carrefour à feux de Bras Canot, requalification de la voie Bras Canot-giratoire des Plaines) ;

- Aménagement à l'étude du Chemin de la Salette reliant la RD28 à la RD38 ;

- Sécurisation de la N5 en accès à Cilaos : franchissement de la rivière Ouaki réalisé, études en cours d'améliorations diverses ;

- Réaménagement de la D10 suite à la mise en service de la N1;

- Contournement de l'Eperon en cours d'études, début des travaux prévu courant 2021 (passage à 2*2 voies à terme).

D'autres projets inscrits dans le SAR n'ont pas été réalisés, à savoir :

- Sécurisation de la D41 en liaison avec le secteur de la Montagne ;

- Contournement Ouest de Saint-André à 2*2 voies et livraison à long terme d'une rocade ;

- Création d'un nouvel échangeur à Saint-André ;

- Complément de l'échangeur actuel N2 et D48 ;

- Requalification de la N3 en entrée de Ville ;

- 3ème pont en franchissement de la Rivière des Marsouins à Saint-Benoît ;

- Déviation haute de Saint-Benoît à 2*2 voies ;

- Mise à 2*2 voies (N2) entre Grand Bois et le futur contournement Nord Est de Saint-Pierre ;

- Sécurisation de la N3 entre le Tampon et le Col de Bellevue dans le cadre de la liaison Saint-Pierre-Col de Bellevue.

Au regard du SMVM

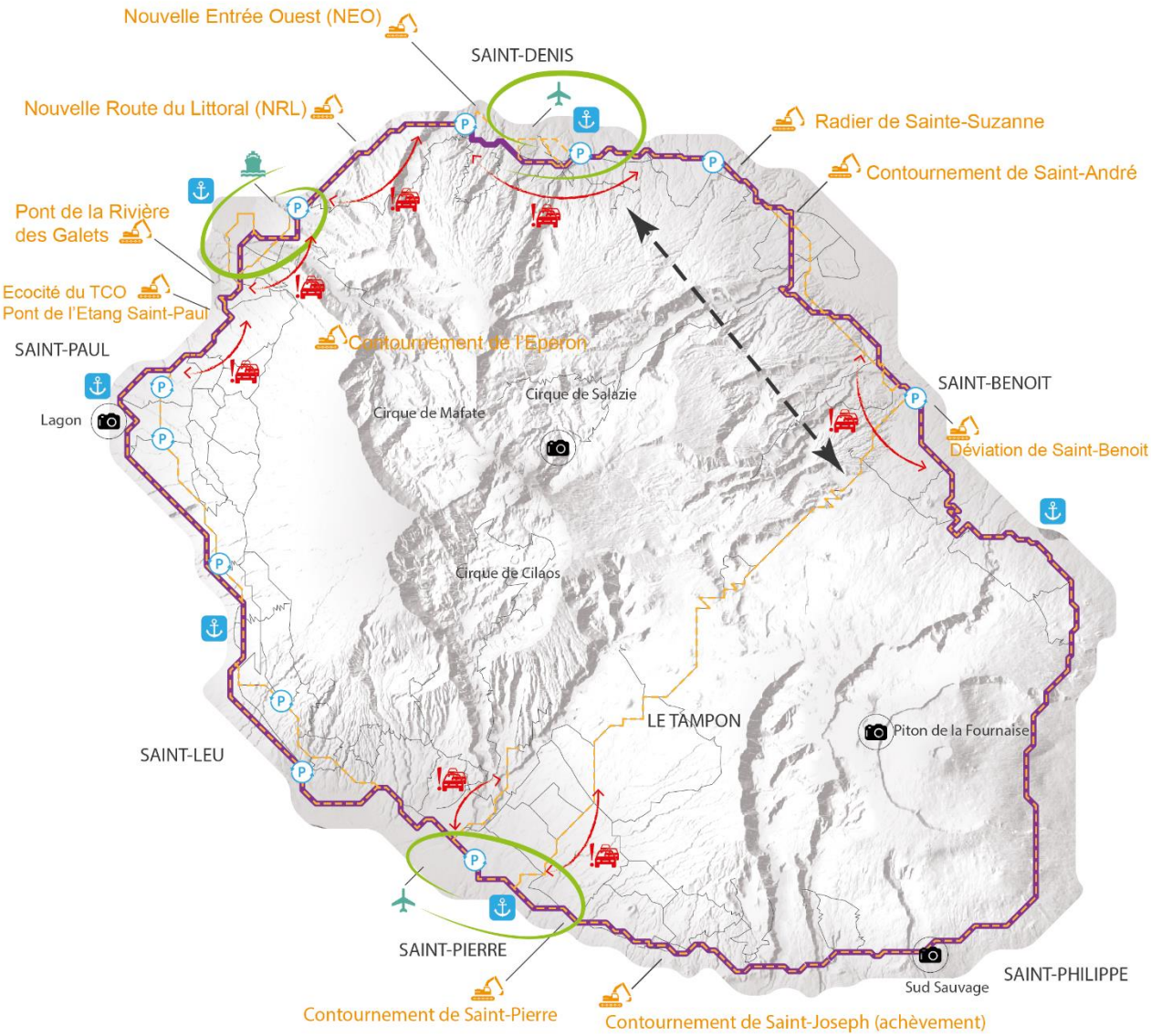
Dans les territoires littoraux, **le SMVM autorise les projets d'infrastructures qui permettent la mise en réseau du territoire.** En complément de projets structurants tels que NEO et son prolongement en traversée Nord de Saint-Denis, le RRTG, le pont de la rivière Saint-Etienne et la NRL, **on peut noter les projets suivants, qui ne sont pas réalisés à ce jour :**

- Déviation de Champ-Borne à Saint-André ;
- Route des carrières à Bras-Panon ;
- Liaison ZAE-CD29 à Petite-Ile ;
- Route des carrières à Saint-Joseph ;
- RN3bis et axe mixte Sud à Saint-Pierre ;
- Contournement de Saint-Louis.
- Maillage de la plaine entre les 3 pôles Saint-Pierre, Saint-Louis, Le Tampon.

Face au nombre de projets routiers de maitrises d'ouvrage différentes, le SAR dans la prescription n°27 relative à l'amélioration du maillage routier, préconise la mise en place d'un « Office des routes » qui soit un facilitateur de cohérence des projets routiers. Or, ce type de structure n'a pas été déployé à la Réunion.

Par ailleurs, le projet de loi 3D « Déconcentration, Décentralisation et Différenciation », faisant actuellement l'objet d'une concertation territoriale, pourrait œuvrer à terme en faveur d'une décentralisation du réseau routier national et de transferts de compétences associés.

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



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

Source : AGORAH
Réalisation : 2020

Synthèse et conclusion

Le SAR porte des ambitions fortes en termes de développement et d'amélioration de son réseau routier existant. Une partie des projets dits « prioritaires » a pu être réalisée ; toutefois, leur nombre a fait qu'ils n'ont pu l'être dans leur intégralité, ce qui soulève quelques interrogations.

Un effort certain a été fourni par les collectivités pour améliorer les barreaux de liaisons entre les territoires des Hauts et des Bas, tels que prescrits par le SAR. En outre, la Route des Hauts de l'Est voit finalement poindre en 2019 un démarrage de son long processus de réalisation.

Enfin, **seule une partie des projets d'infrastructures routières prévoit dans sa conception une voie dédiée aux transports collectifs. L'objectif du SAR n'est dans ce sens pas complétement atteint.**

In fine, quelle est l'apport du SAR dans la réalisation de ces projets ? Plusieurs paramètres ont pu rentrer en compte tels que les mandatures politiques successives, les contraintes budgétaires, les priorisations faites, …

Depuis 2011, et même auparavant avec la livraison de la Route des Tamarins, une certaine priorisation des aménagements en faveur du réseau primaire a en effet pu être observée au détriment du réseau secondaire, avec en tête de file la réalisation de la NRL, génératrice d'investissements financiers colossaux.

Or, les résultats de l'EDGT de 2016 ont confirmé une tendance déjà à l'œuvre depuis plusieurs années, à savoir **une multiplication des déplacements sur les réseaux secondaires dans les liaisons littoral / mi-pentes / hauts, et en particulier dans les mi-pentes**. C'est pourquoi, il apparait important de **ne pas pénaliser l'amélioration du maillage secondaire**, afin d'éviter pour les prochaines années des phénomènes de rabattements obligés qui s'opéreraient vers le réseau primaire, ainsi que son engorgement.

Il parait **important que le SAR priorise davantage les projets routiers en les échelonnant sur des temporalités différentes (court, moyen, long terme),** ce qui permettrait de disposer d'une vision opérationnelle et financière pragmatique.

Notons par ailleurs la **difficulté de quantifier l'évolution des infrastructures au regard des temporalités différentes** entre le temps long des études avec celui de la construction des projets, et ce qui est prescrit dans le SAR.

Enfin, les grands projets d'infrastructures de transport, nécessitent selon les cas des apports plus ou moins importants de matériaux, d'énergie, qui questionnent quant à leur disponibilité sur le territoire et leur gestion d'utilisation (adéquation du Schéma Départemental des Carrières, etc). Les travaux en cours de la partie digue de la NRL en sont l'illustration aujourd'hui.

Ces projets structurants ne devront pas aller à l'encontre d'un des objectifs majeurs du SAR, celui du développement durable et de la réduction des pollutions, quelles qu'elles soient.

VOLET 7

LOGIQUES D'URBANISATION ET DE MOBILITÉ

Orientations prises en compte :

A.6: Renforcer le maillage routier reliant certains pôles et quartiers

A.7: Satisfaire les besoins de construction nouvelle en privilégiant la densification des espaces urbains existants

A.9: Concentrer les extensions urbaines et les localiser préférentiellement en continuité des pôles urbains sur des zones équipées en infrastructures

A.1: S'appuyer sur une armature urbaine hiérarchisée pour réaliser une offre de logements répondant aux besoins de la population de manière qualitative et quantitative

Prescriptions prises en compte :

Prescription N°9.2 :

Relative aux densités des projets d'urbanisation dans les centralités de l'armature urbaine

Prescription N°12.2 :

Relative au choix des espaces à ouvrir à l'urbanisation

Prescription N°14.1 :

Relative aux zones d'activités

Prescription N°27.2 :

Relative à la réalisation des infrastructures

Dires des acteurs

« Lier développement/renouvellement urbain et développement en transports collectifs ou mode doux ».

« Réfléchir à des orientations n'autorisant des extensions urbaines (habitat, commerces notamment) que dans des secteurs desservis ou en passe de l'être ».

Partie 1 - La mobilité dans les opérations d'aménagement

Le SAR a la volonté d'améliorer l'accès au logement et aux services grâce à une armature urbaine hiérarchisée. Ceci s'accompagne notamment par l'ouverture à l'urbanisation des territoires soumis « à l'existence d'une offre de transports collectifs d'une capacité correspondant aux besoins des futurs habitants, ou devant être mise en place à mesure de la réalisation de l'opération d'aménagement » (prescription n°12.2).

Or, cette logique d'urbanisation n'est pas systématiquement celle appliquée par les collectivités dans les choix d'implantation de nouvelles zones. C'est même plutôt l'inverse qui se produit : le choix est porté vers des sites offrant des opportunités foncières plus ou moins éloignés des centres urbains, vers lesquels sont déployés les réseaux de transport (d'où une attractivité relative et des coûts pour la collectivité).

Un focus est ici réalisé sur une sélection d'opérations créés avant le SAR, qui étaient en **cours de réalisation en 2011 et ne sont pas achevées en 2020.**

Parmi ces illustrations, le TCSP reste un enjeu fondamental qui ne peut être sous-estimé dans le cadre de projets d'intensification urbaine.

✚ L'OPERATION MOULIN JOLI,

L'opération Moulin Joli, plus grande ZAC de l'île réalisée dans les bas de la Possession, a permis de construire 2 000 logements (soit à terme 1 000 supplémentaires), dont la moitié sous forme de logements aidés. Ce secteur accueillera, une fois son programme achevé, environ 6 000 habitants. Une opération dont la fonction majeure est résidentielle. Ce programme urbain d'ensemble est accolé au quartier de Sainte-Thérèse qui assure déjà cette fonction. Cette forte concentration de population génère de nombreux déplacements.

Ce quartier peut être caractérisé par :

- Un manque d'anticipation prégnant et un sous-dimensionnement de sa trame viaire. Construites au coup par coup, les voies d'accès sont apparues « en rattrapage » plusieurs années après l'installation des familles dans les logements ;

- Des conflits d'usages de la voirie (Mac Donald très fréquenté, accès au centre sportif, accès aux mi-pentes et aux écarts résidentiels de la commune) ;

- Une population sociale plutôt défavorisée captive des transports collectifs : l'offre est-elle suffisante ? En 2017, soit 20 ans après la création de la ZAC Moulin Joli, une voie de bus dédiée a été réalisée rue de la Palestine pour relier le quartier à la Route des Tamarins ;

- Des aménagements piétons et cyclables pensés en cœur d'ilots mais insuffisants en linéaire des voies passantes limitrophes. Là encore, ça n'est qu'en 2019 qu'a été créée le long de la ravine Balthazar une nouvelle voie de 1,4 km réservée aux modes doux. Piétons, vélos, rollers et trottinettes peuvent traverser et sillonner en toute sécurité le quartier Moulin Joli jusqu'au lycée proche. En effet, le parc urbain arrive tardivement faute de trésorerie, et pourtant vecteur essentiel à la fois de lien entre les différents îlots et de production d'espaces publics aménagés manquants dans la ZAC.

Il est également le support de nouvelles pratiques récréatives, sportives comme de déplacements doux.

✚ L'OPERATION BEAUSEJOUR

L'opération Beauséjour, créée en 2007 dans les hauteurs de Sainte-Marie, entre dans sa phase constructive véritablement après 2011. Elle a permis de construire un peu plus de 1 000 logements (dont autant restent à livrer).

La mobilité a été relativement bien prise en compte dans la conception du nouveau quartier, à savoir :

- La mise en place en 2016 d'un bus en site propre entre la Mare et Beauséjour via la voie cannière ;
- L'aménagement d'un mail piétons central structurant végétalisé (mais pas ombragé) en traversée du quartier, des trottoirs globalement confortables à l'usage ;
- Des réflexions sont en cours par la CINOR pour construire un téléphérique urbain qui pourrait relier Beauséjour à l'aéroport Gillot (connexions prévues avec les projets structurants Tao et RunRail).

Mais l'opération présente aussi quelques faiblesses par manque d'anticipation :

- Des phénomènes croissants de ralentissements routiers observés depuis plusieurs années aux périodes de pointe du matin, en débouché sur une RN2 congestionnée. L'accessibilité routière a-t-elle été bien pensée ? La capacité est-elle suffisante ?
- Un réseau cyclable insuffisamment développé et peu sécurisé pour les pistes existantes, ce qui n'encourage pas la pratique du vélo pour effectuer les trajets courts de proximité. Les attaches-vélos y sont peu nombreux. Pour preuve, un vélo électrique était offert aux personnes intéressées par l'acquisition de logements, mais cette opération commerciale n'a pas connu le succès escompté en raison de la réticence des acheteurs à se déplacer en vélo dans le quartier.

✚ LE PROJET PRUNEL

PRUNEL, Projet de Renouvellement Urbain du Nord Est Littoral, en cours, se compose des trois quartiers prioritaires Bas Maréchal Leclerc, Vauban et Butor à Saint-Denis. Tous trois se caractérisent par une population vivant majoritairement dans un parc social dégradé et disposant d'espaces publics de faible qualité et de peu d'équipements de proximité.

Cette opération présente de forts enjeux en termes de mobilité, de par son implantation géographique centrale, entre le projet RunRail prévu sur le Boulevard Sud, et le projet Tao au Nord de la ville.

En effet, le secteur Maréchal Leclerc est une phase conditionnée du projet. Cette artère, occupée en son centre par le TCSP bus, est peu qualitative. Le secteur PRUNEL est desservi par plusieurs lignes structurantes du réseau Citalis. La CINOR conduit actuellement des réflexions sur une évolution du réseau en site propre bus vers un mode tramway (projet TAO). Cette évolution doit s'inscrire dans une logique de montée en gamme de l'aménagement de l'axe Maréchal Leclerc / De Lattre de Tassigny.

PRUNEL se doit donc d'être pleinement intégrée dans la conception de ces deux projets de transport, et inversement.

Au-delà des études spécifiques de transports collectifs, c'est une étude globale de mobilité et de programmation des modes doux, initiée par la CINOR, qui a pris en compte les réflexions suivantes :

- Les études mobilités du secteur ;
- L'étude de faisabilité pour la semi-piétonisation avenue du Maréchal Leclerc ;

- La programmation des équipements publics d'un pôle d'échanges multimodal à la ravine du Butor ;
- Le plan d'actions des mobilités actives et partagées.

Un plan d'actions déclinées à court terme et à plus long terme a pu ainsi émerger, donnant la place prépondérante aux mobilités actives afin de créer une ambiance urbaine apaisée et qualitative en centre-ville (maillage piéton, apaisement des vitesses, sécurisation des déplacements vélos, lutte anti-vol, aménagements qualitatifs).

Sur le plan opérationnel, il est indispensable que le phasage des projets et leur concordance soient anticipés afin de mesurer au plus près les conséquences d'un projet sur l'autre, et d'identifier les mesures nécessaires permettant d'éviter des périodes de latence, voire de blocage.

✚ L'OPERATION MONT-ROQUEFEUIL

Mont-Roquefeuil, nouveau quartier de 45 ha accolé au quartier Carrosse à Saint-Gilles, antérieur au SAR, peut également illustrer dans son mode de fonctionnement urbain actuel, une gestion de la desserte routière pas toujours en phase avec les projets d'infrastructures.

Cette opération de CBO Territoria a permis la production d'un morceau de ville qui loge aujourd'hui environ 1 000 ménages. Elle a été livrée en vase clos dans un premier temps, son accessibilité ne se faisant que par la traversée du centre-ville de Saint-Gilles car le chemin cannier était interdit aux véhicules domestiques.

Ce n'est qu'à l'ouverture de la Route des Tamarins en 2009, que ce quartier a pu avoir accès à cette voie cannière, aux échangeurs, et devenir ainsi l'entrée de ville de Saint-Gilles avec son lot de trafic automobile.

Cette voie assure aujourd'hui à la fois des fonctions de desserte locale et de connexion à cet axe majeur. La montée en puissance de l'urbanisation et des flux vers la Route des Tamarins amène à être vigilant sur la clarification du statut des voies et de leur rôle pour maintenir une qualité de circulation.

Cette voie devra être sécurisée pour desservir prochainement le futur collège en construction qui, lui aussi, drainera un flux important de véhicules et de bus.

Le lien entre la livraison de voiries et les impacts en termes d'urbanisation est posé avec cette opération d'aménagement. La vigilance devra être de mise concernant l'avenir des terrains agricoles cultivés le long de la voie cannière, si l'on souhaite éviter le mitage en corridor proscrit par le SAR.

Il est intéressant de retenir que la prise en compte des enjeux de la mobilité, même partielle, est bien plus effective dans les opérations d'aménagement dont les travaux sont relativement récents (Beauséjour, PRUNEL).

Partie 2 - Urbanisation et infrastructures routières

Dans sa prescription n°27.2, le SAR interdit l'urbanisation en corridor le long des axes routiers.

A. Les dynamiques urbaines autour de la Route des Tamarins

L'amélioration des conditions de circulation favorisée par la réalisation des infrastructures telles que la route des Tamarins, **a considérablement intensifiée les déplacements pendulaires.** Elle a eu aussi pour conséquence d'augmenter la pression foncière autour de cet axe.

Pour quantifier l'impact de la Route des Tamarins sur l'urbanisation, une analyse portant sur l'évolution de la densité et du nombre **d'autorisation d'urbanisme** (permis de construire et permis d'aménager) autour de celle-ci, a été effectuée. La méthodologie consiste à quantifier leur évolution dans des rayons de 3 et 5 kilomètres autour de l'infrastructure.

Evolution de la densité (log/ha) et de permis délivré dans un rayon de 3 km autour de la RDT

La densité moyenne constatée en 2019, dans un rayon de 3 km autour de la Route des Tamarins est de **11,2 logements à l'hectare**, soit une augmentation de **12%** depuis l'approbation du SAR.

Tableau 11 : Evolution de la densité dans un rayon de 3 km autour de la RDT

Communes	Densité 2012	Densité 2019	Évolution
Les Avirons	9,7	11,6	**+ 16%**
L'Étang-Salé	11,5	12,5	**+ 8%**
Saint-Leu	8,4	10,1	**+ 17%**
Saint-Paul	12,4	13,8	**+ 10%**
Trois-Bassins	6,9	7,8	**+ 11%**
Evol. Globale	**9,8**	**11,2**	**+12%**

Afin examiner plus finement les dynamiques urbaines autour de la Route des Tamarins, **l'observation de l'évolution du nombre de permis**[12] s'effectue ici depuis 2007, antérieurement à la livraison de la Route des Tamarins (juin 2009).

[12] Toutes procédures d'autorisations d'urbanisme ayant abouti à la construction d'un logement

Tableau 12 : Nombre de permis (de construire et d'aménager) délivré dans un rayon de 3 km autour de la Route des Tamarins depuis 2007 (source : SITADEL)

Commune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AVIRONS	50	18	35	36	45	51	54	35	39	52	42	16
ÉTANG-SALÉ	35	35	44	31	27	31	24	32	25	22	17	25
SAINT-LEU	213	205	196	207	222	190	163	161	159	190	179	133
3-BASSINS	55	34	18	36	24	12	20	37	33	31	40	44
SAINT-PAUL	325	195	184	222	231	170	240	218	205	208	269	203
Total	**678**	**487**	**477**	**532**	**549**	**454**	**501**	**483**	**461**	**503**	**547**	**421**

D'une manière générale, l'évolution du nombre de permis **ne permet pas d'affirmer** qu'une **spéculation foncière ou une augmentation de la pression immobilière** a été constatée. Entre 2007 et 2018, bien que la dynamique de construction reste élevée, la tendance observée varie d'une année sur l'autre (cf. graphiques des évolutions par commune, page suivante) **ne semble pas avoir provoqué une urbanisation résidentielle linéaire significative**, les poches d'urbanisation ayant été davantage recensées au droit des échangeurs. Au vu de ces chiffres, **l'année 2007** (2 ans avant sa mise en service) affiche le niveau de construction le plus élevé (678 contre 421 en 2018).

Pour rappel, **la prescription n°14.1 du SAR** stipule que *« les extensions urbaines destinées à l'implantation de nouvelles ZAE ne pourront être réalisées en corridor le long des axes de transport, mais devront être implantées au sein des ZPU ».*

L'évolution constatée dans ces zones étudiées peut s'expliquer notamment par :

- La poursuite d'une urbanisation remarquable depuis 70 ans ;
- Des opérations de renouvellement urbain ;
- Des constructions en dents creuses en raison de la pression foncière ;
- La préférence d'urbanisation au sein des ZPU comme sollicitée par le SAR ;

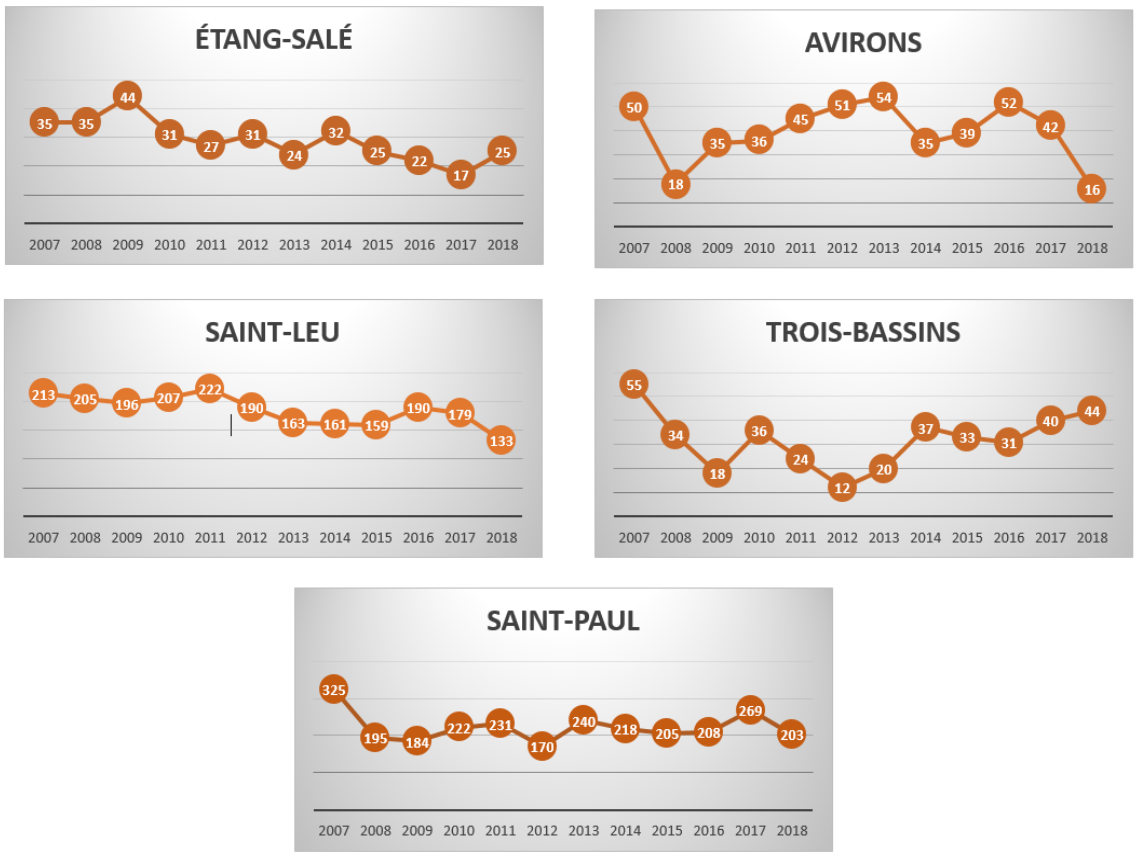


Figure 68 : Evolution du nombre de permis (de construire et d'aménager) dans un rayon de 3 km autour de la Route des Tamarins, par commune (Source Sitadel)

De la même manière, depuis le SAR de 2011, il ne semble **pas qu'il y ait eu véritablement de mitage en corridor des zones d'activités**, dans la mesure où leurs créations et/ou extensions se réalisent principalement au droit des échangeurs (exemples du Portail de Saint-Leu et de l'extension de la zone en continue du Jumbo au Port). En revanche, **d'autres zones d'activités plus anciennes antérieures au SAR**, comme Savanna à Saint-Paul ou celle du Port (présence notamment de nombreux concessionnaires) ont eu tendance à s'étendre le long de l'infrastructure pour bénéficier de son accessibilité et d'un effet vitrine redoutable.

B. Les dynamiques urbaines autour du contournement de Saint-Joseph

L'exercice de calcul des densités et de permis[13] a également été réalisé autour de la contournante de Saint-Joseph. 2017. A terme, cette infrastructure routière qui doit relier le quartier de Bois-Noir à celui de Manapany-les-Bains, permettra de désengorger le centre-ville, traversé chaque jour par plus de 26 000 véhicules. La 3ème tranche du projet a été livrée fin 2017.

Du fait de sa livraison récente, et de son itinéraire traversant des secteurs déjà fortement urbanisés, Il apparait là aussi difficile d'observer les effets de cet axe routier sur la dynamique de construction. De plus le nouveau PLU de Saint-Joseph (approuvé en 2019), s'appuie sur cette contournante pour

[13] Toutes procédures d'autorisations d'urbanisme ayant aboutis sur la construction d'un logement

« identifier les secteurs de développement prioritaire » (principe 4 du PADD) au sein de son armature urbaine (pôle secondaire). Il est toutefois intéressant de noter que le principe 5 du PADD prévoit d'instaurer « un corridor arboré » autour de cette infrastructure, répondant ainsi à la prescription **n°27.2 du SAR** *(interdisant l'urbanisation en corridor le long des axes routiers).*

Cependant, l'analyse ci-dessous permet d'apporter quelques éléments statistiques, qui pourraient être utiles dans une observation à moyen / long termes.

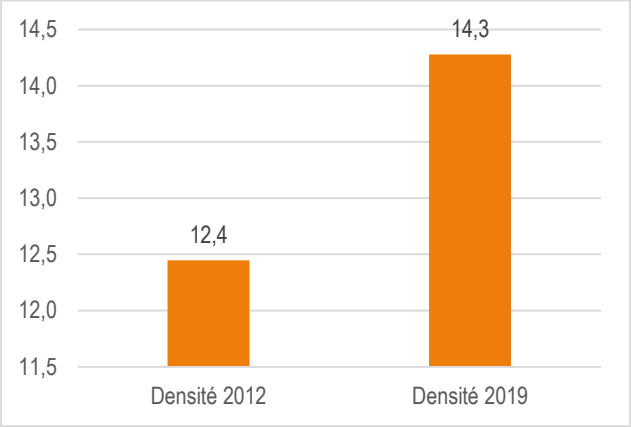


Figure 69 : Densité (log/ha) dans un rayon de 1 kilomètre autour du contournement de Saint-Joseph

La densité moyenne constatée en 2019, dans un rayon de 1 kilomètre autour du contournement de Saint-Joseph, est de **14,3 logements à l'hectare**, à que celle-ci s'élevait à 12,4% en 2012. **Sur la période étudiée, la densité évolue donc de 14,7%.**

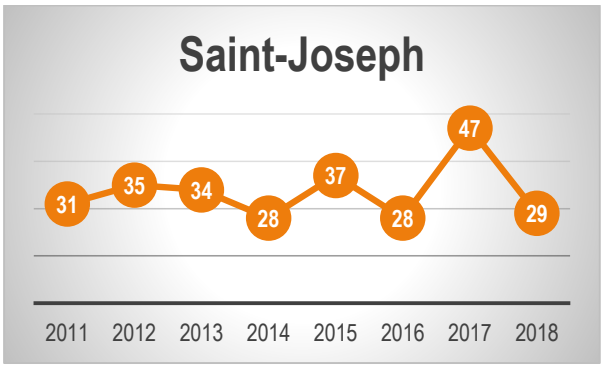


Figure 70 : Nombre de permis de construire et d'aménager dans un rayon de 1 kilomètre autour du contournement de Saint-Joseph

Par ailleurs, dans un rayon de 1 km autour de cet axe routier, on relève **une moyenne de 34 autorisations de construction** par an, **entre 2011 et 2018. Après un pic de 47** constructions relevé pour 2017 (année de livraison de la route), il serait tout à fait pertinent de suivre cette évolution dans les années à venir, **afin d'observer les effets éventuels de cette contournante sur la dynamique de construction**.

La livraison de la 3éme tranche de cet axe routier a été suivie la même année des travaux d'aménagement de la zone d'activités « Les Terrass » combinant du commerce, des activités artisanales et industrielles. C'est ainsi que les enseignes Leclerc et Weldom, en place aujourd'hui, jouissent d'une excellente accessibilité routière et d'un effet vitrine efficace.

D'une manière générale, une attention particulière doit toutefois être portée sur les effets des voies de contournement sur les petits commerces du centre-ville. Supports le plus souvent d'implantations de grandes surfaces commerciales, les déviations ont généralement un impact fort sur la fréquentation des commerces et services des centres urbains. Lorsque les distances entre la voie de contournement et le centre-ville sont relativement courtes, il apparait nécessaire de **s'interroger sur les liaisons en transports collectifs et les cheminements piétons et cyclables**, en vue de **maintenir en vie les petits commerces**, dont certains d'entre eux sont déjà en souffrance.

Notons en outre que la commune de Saint-Benoit réfléchit à la mise en place de navettes de bus en accompagnement de son projet futur de déviation

Partie 3 – Evolution de la densité autour des corridors de transports collectifs, des pôles d'échanges et des stations RRTG

A. Autour des corridors de transports collectifs

Dans sa prescription 9.2 relative aux densités des projets d'urbanisation dans les centralités de l'armature urbaine, le SAR précise que la densité minimale des projets d'urbanisation quel que soit le niveau centralité, doit être de **50 logements à l'hectare, dans un rayon de 500 mètres autour des gares routières, stations du RRTG et TCSP.**

Le calcul de la densité autour du TCSP s'est opéré dans un rayon de 500 mètres autour de l'infrastructure, comme indiqué dans le SAR.

Focus sur Saint-Denis

Si l'on compare la densité autour des arrêts TCSP de Saint-Denis entre 2012 et 2019, on constate **une évolution de 7% sur cette période ; 36,8 log/ha en 2012 contre 39,4 log/ha en 2019.** Bien que ce chiffre reste en deçà des prescriptions fixées par le SAR, cette évolution positive montre une dynamique de densification (modérée) autour de ces arrêts du chef lieux.

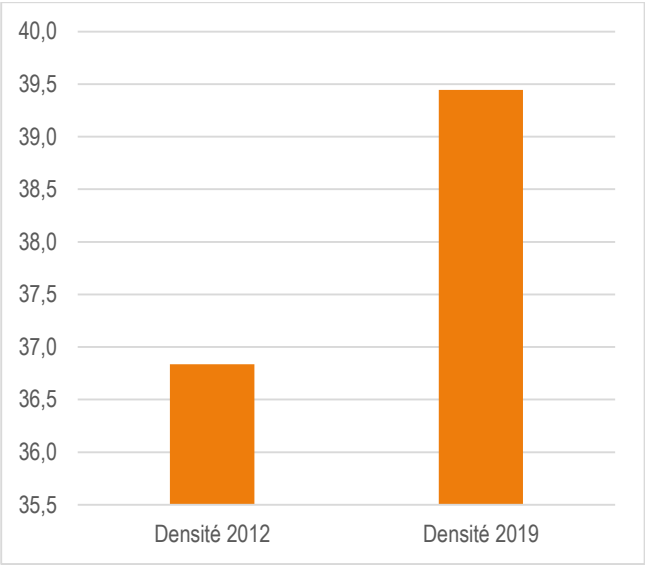


Figure 71 : Evolution de la densité (log/ha) autour des arrêts TCSP de Saint-Denis

Evolution autour des arrêts TCSP

La densité moyenne observée entre 2012 et 2019 autour des 27 arrêts TCSP recensés, reste **relativement faible (16,9 log/ha en 2012 contre 18,4 log/ha en 2019).** Il est donc **difficile de mesurer les effets « directs » de cette prescription du SAR** sur l'évolution de la densité. La lente mise en compatibilité des PLU au SAR et la faible dynamique du développement urbain autour de certains de ces arrêts (voire la pertinence leur localisation) peuvent en partie expliquer ce constat.

	Densité 2012 (logement / ha)	Densité 2019 (logement / ha)
Etang-Salé Les Bains	15,8	16,6
Saint-Joseph	5,7	6,4
Le Port	28,1	27,5
ZAC 2000	4,1	4,2
Sainte-Marie	40,3	53,3
Saint-Paul	15,8	17,4
Aéroport	1,0	1,0
St-André centre	10,5	11,9
Terre Sainte	16,1	18,7
Vauban	74,2	72,7
Saint-Louis Le Gol	3,8	10,6
Colimaçons	4,8	6,1
Petite-Ile	8,2	8,7
Quartier Français	13,1	12
Bras-Panon	6,6	6,6
Duparc	7,0	7,4
Université	46,7	51,8
Sainte-Suzanne	11,8	16,6
Etang-Salé	0,0	0,0
Saint-Benoit	16,2	15,5
Pierrefonds	6,5	10,8
Saint-Pierre	36,5	36,5
Saint-Leu Portail	13	11,6
Bertin	34,6	35,7
Possession	24,2	27,3
Cambaie	1,5	1,3
La Saline	9,7	9,6
Total (27)	16,9	18,4

B. Autour des stations du RRTG

Le SAR fait état d'une urbanisation principalement opérée le long des infrastructures de transport. Les routes sont ainsi porteuses de développements urbains en particulier aux abords des échangeurs.

La réalisation d'infrastructures majeures a une incidence directe sur l'équilibre de l'armature territoriale. Pour exemple, le renforcement de l'attractivité résidentielle de l'Est s'est produite grâce aux travaux de l'entrée Est de Saint-Denis et à la livraison de la 2*2 voies entre Saint-Benoît et Saint-Denis.

Aussi, la livraison de la Route des Tamarins a également contribué à augmenter les déplacements pendulaires et modifier l'organisation générale du territoire. Toutefois, elle n'a pas augmenté sensiblement l'urbanisation le long du linéaire ou aux abords des échangeurs.

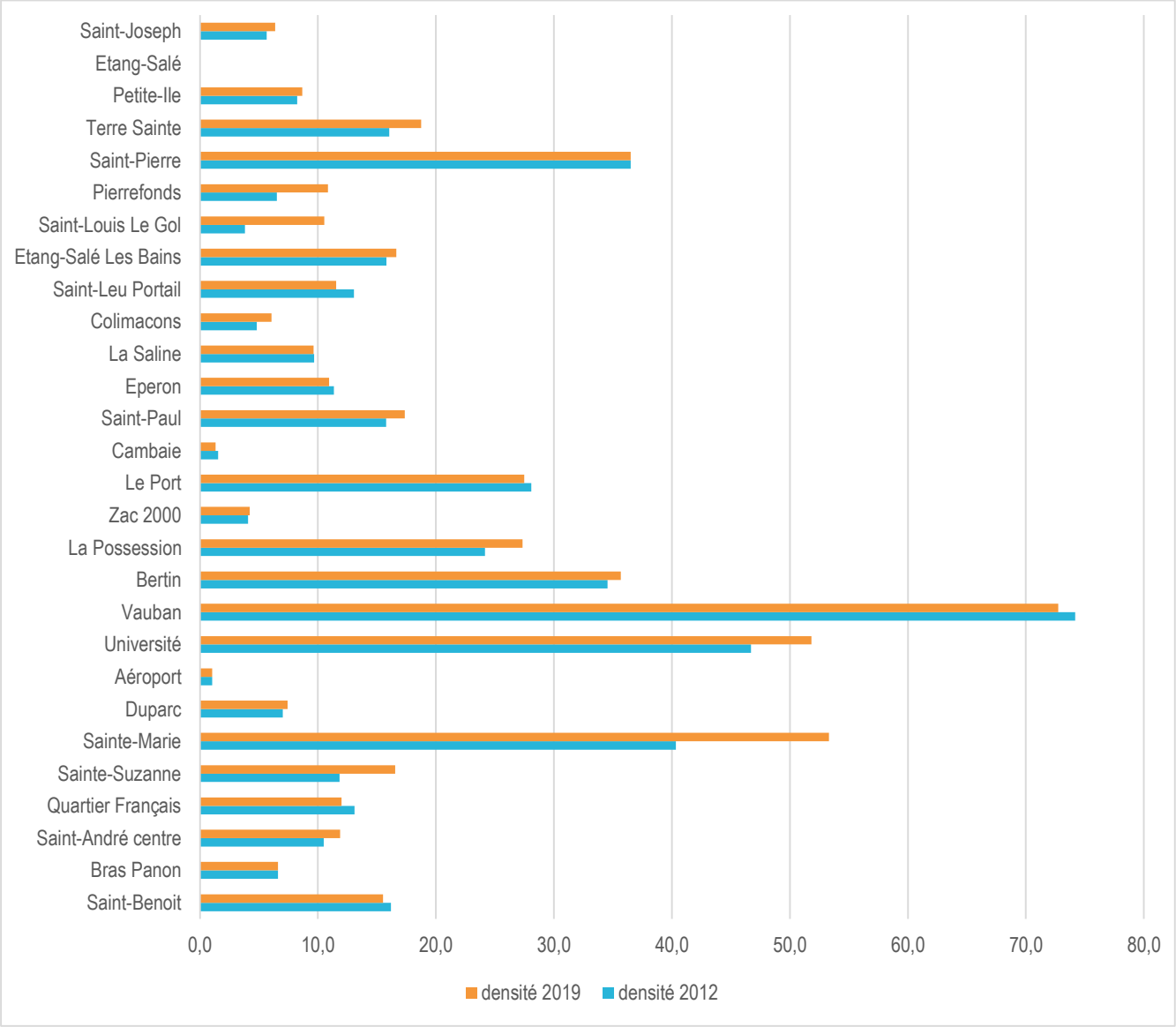


Figure 72 : Évolution de la densité autour des futures stations du RRTG

Le graphique précédent montre **les différentes densités observées autour des futures stations du RRTG**. Seules les stations de Sainte-Marie, Vauban et Université atteignent les niveaux de densités minimales prescrits par le SAR. Ces futures stations se situent à proximité d'équipements structurants, mais également près du Boulevard Sud où de nombreux programmes immobiliers sont présents. Hormis ces stations où la densité atteint les 50 logements à l'hectare, **la densité moyenne autour des stations du RRTG est de 12,7 log/ha en 2019.**

Par ailleurs, en réponse à la volonté du SAR et du SRIT de miser sur l'effet concomitant de l'intensification urbaine et du développement de réseaux de transports collectifs performants, la Région s'est engagée en 2018 aux côtés des élus et techniciens du territoire, à porter la réalisation du Contrat d'axe du RunRail entre Saint-Denis (Bertin) et Sainte-Marie (Duparc).

L'objectif du Contrat d'axe est de mobiliser les acteurs concernés afin de proposer une stratégie d'aménagement en lien avec l'arrivée d'un nouveau mode de transport, tout en identifiant les leviers et actions à mettre en place collectivement.

Le plan d'actions a été bâti en 2019 grâce à la tenue de plusieurs ateliers thématiques et géographiques autour des 10 stations du RunRail. Les 59 actions qui le composent sont articulées autour de thématiques comme la gouvernance, l'intermodalité, l'intensification urbaine autour des stations, les modes doux, l'activité économique, etc.

Le Contrat d'axe devrait être co-signé en 2020 par l'ensemble des partenaires.

A l'instar des ZATT, cette démarche pourrait être déployée à tous les projets structurants de transports collectifs en traversée de tissus urbains.

C. Autour des gares routières

Comme pour le TCSP de Saint-Denis, le calcul de la densité autour des gares routières des pôles urbains s'est opéré dans un rayon de 500 mètres.

On constate que la densité était de 23,7 logements à l'hectare en 2012 et de 25,7 logements à l'hectare en 2019, soit une évolution de 8,3% sur la période. Ce chiffre reste là encore en deçà des prescriptions fixées par le SAR.

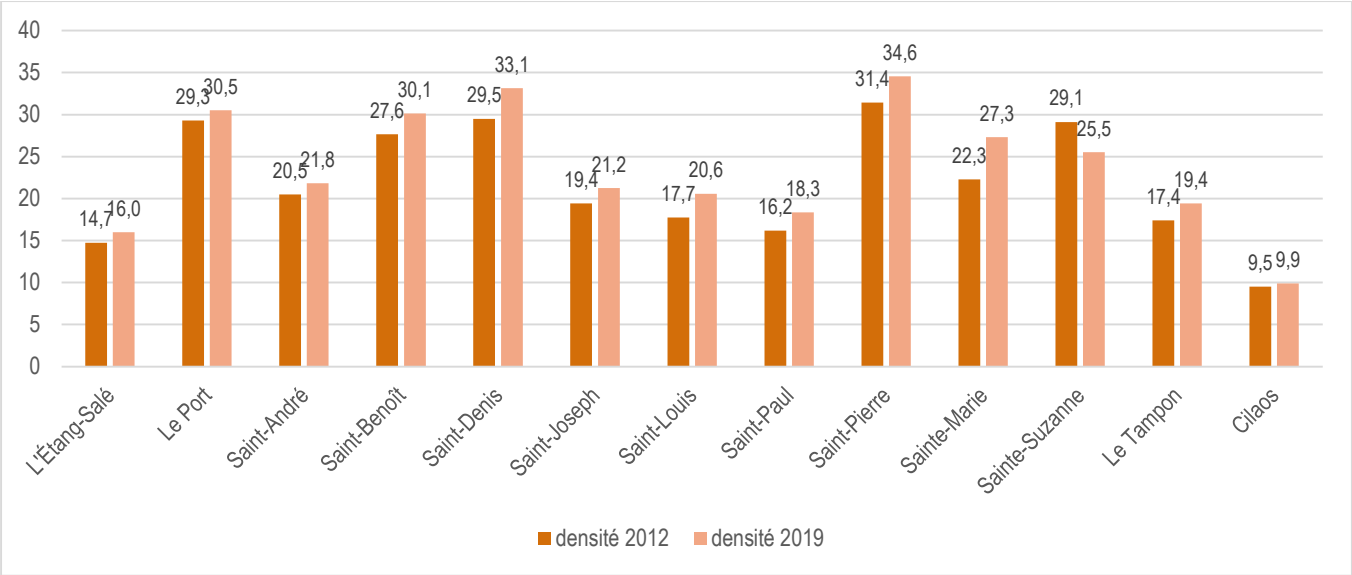


Figure 73 : Évolution de la densité autour des gares routières

D. Les Zones d'Aménagement et de Transition vers les Transports : un nouveau concept à déployer ?

Les Zones d'Aménagement et de Transition vers les Transports (ZATT), sont des principes d'aménagement institués dans le cadre du SCOT du TCO. Elles **priorisent l'intermodalité et l'intensification urbaine autour des principaux pôles d'échanges de son territoire**. Ce concept est une déclinaison « opérationnelle » **de la prescription 9.2 du SAR relative aux densités des projets d'urbanisation.** L'objectif consiste à favoriser l'usage des transports en commun autour de ces pôles d'échanges qui deviendraient à terme des centralités urbaines, par :

- La création ou l'amélioration des cheminements des modes actifs ;
- L'aménagement d'équipements comme les stationnements vélos et automobiles ;
- La création de zones de rencontres et zones 30 ;
- L'identification du foncier disponible pour aménager des logements, commerces et services de proximité, dans une logique de densité.

En lien direct avec la Planification Régionale de l'Intermodalité, ce concept n'aurait-il pas intérêt à être déployé à l'échelle régionale ?

Synthèse et conclusion

✚ Liens entre dynamique d'urbanisation et mobilité

L'exercice d'évaluation des liens existants (ou à créer) entre la mobilité et la dynamique d'urbanisation reste délicat à réaliser.

La volonté du SAR de réaffirmer le principe d'économie d'espace, en privilégiant la densification des espaces urbains existants et en localisant les extensions urbaines de préférence en continuité des pôles urbains et des zones équipées en infrastructures, **est peu ou pas atteinte selon les secteurs**.

Cette observation peut toutefois être relativisée en l'absence aujourd'hui, de tronçons du réseau régional RRTG opérationnels et du déploiement relativement « lent » des infrastructures TCSP à l'échelle du territoire. Aussi, **les effets de la mise en place de ces infrastructures, ne sont généralement visibles que sur le long terme.**

En outre, les objectifs de **densité minimale du SAR restent difficiles à atteindre**. Une grande vigilance sera de rigueur lors de la mise en travaux du linaire RRTG et de la dynamique d'urbanisation qui devra s'opérer (via le prisme de la densité) autour de ses pôles d'échanges. Enfin, la mise en **compatibilité des documents d'urbanisme (PLU) avec le SAR est un préalable** au respect des principes de densification.

✚ Perspectives

D'une façon générale, **Le SAR a eu trop peu de prise directe sur ce volet**. Dans les prochaines évolutions du document, il sera donc important de consacrer une réflexion approfondie à l'articulation du SAR avec les nouveaux documents de cadrage sur le volet mobilité (SRIT – Schéma Régional des Infrastructures et des Transports, approuvé en 2016, et PRI – Planification Régionale de l'Intermodalité, approuvée en 2020), qui souffrent en l'état d'un manque d'opposabilité et que le SAR pourrait indirectement leur apporter. Le document révisé pourrait également réfléchir à **une approche différente de l'aménagement du territoire**, de sorte à voir **les déplacements comme une composante du choix d'aménagement de la société**, et non plus comme une résultante de l'aménagement.

Conclusion du volet Mobilité

Le volet mobilité du SAR pourrait paraitre parfois un peu trop général et vague, à la fois dans ses prescriptions et ses préconisations. Ses éléments de diagnostic, ses intentions et orientations sont pertinentes, mais les outils qu'il propose ne semblent pas suffisamment cadrer les AOM dans leur stratégie de déplacements à mettre en œuvre. Ce qui peut se révéler parfois localement dans certains PDU.

On peut regretter en outre que le SAR présente peu ou pas d'objectifs chiffrés, notamment sur les parts modales des transports collectifs. In fine, le SAR est-il suffisamment ambitieux sur sa politique globale de déplacements ? L'urgence semble être avant tout celle de la **mobilisation d'une gouvernance efficiente, pour tendre vers une politique de transport qui soit cohérente, équitable et coordonnée** à l'échelle de l'ile.

Notons également **l'insuffisance de transversalité avec d'autres thématiques intrinsèquement liées à la mobilité comme** :

- **le volet économique** : la problématique des flux pendulaires renvoie directement à celle de la stratégie économique d'implantation ou d'extension des principales zones d'emplois (zones d'activités économiques, grandes surfaces commerciales, équipements régionaux structurants comme les CHU, les universités, les aéroports, les ports, ...). La distanciation croissante entre les pôles économiques et les pôles résidentiels, déjà identifiée par le SAR, ne fait que s'accentuer, avec ses effets négatifs sur la circulation routière et la congestion.
  On peut aussi remarquer dans le SAR l'absence de prescriptions sur l'importance de la stratégie d'une desserte en transports collectifs de qualité pour ces grands pôles d'emplois.

- **le volet sociétal** : en lien avec la problématique des flux pendulaires, l'approche sociétale de la mobilité n'apparait pas. Or, celle-ci pourrait préconiser un certain nombre de mesures telles que la généralisation des Plans de Mobilité pour les entreprises de plus de 50 salariés (Loi d'Orientation des Mobilités de 2019), le recours au télétravail, l'aménagement d'espaces de co-working, la modulation des horaires de travail, etc.
  L'approche sociétale de la mobilité pourrait également prendre en compte la transition de l'âge dans les choix d'aménagement (population vieillissante avec des besoins spécifiques en termes de mobilité mais aussi d'habitat et de modes de vie).

- **Le volet énergétique et environnemental** : l'effet concomitant de l'usage dominant de la voiture thermique avec la saturation du réseau routier renvoie directement aux questions énergétiques et écologiques liées en particulier à la pollution atmosphérique et aux émissions de gaz à effet de serre.
  Les enjeux de réduction des émissions polluantes grâce au développement de la mobilité électrique, concernant à la fois les véhicules particuliers, les transports collectifs et les vélos, n'apparaissent pas clairement dans le SAR.

- **le volet touristique** : la situation chaotique de la circulation routière réunionnaise et du stationnement automobile sur le littoral, à certaines plages horaires et les week-ends, peut constituer un facteur limitant du tourisme. Le SMVM aborde le sujet du stationnement automobile, tandis que le SAR ne semble pas le faire.

Il pourrait être intéressant de favoriser la **structuration du territoire en faveur de la « ville de proximité »** des courtes distances, favorable notamment à la pratique de la marche et du vélo, qui multiplierait, selon les niveaux de l'armature urbaine :

- Des démarches de contrats d'axes opérationnels autour des projets structurants de TCSP ;
- Des pôles d'échanges hiérarchisés de type « ZATT » sur l'ensemble du territoire ;
- Des regroupements de services de proximité de type Maisons France Services dans les bourgs (il en existe 3 à la Réunion).

Dires des acteurs

« Améliorer l'articulation entre le volet déplacements du SAR et les autres dimensions du document ».

agorah
agence d'urbanisme à La Réunion

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

0262 213 500

www.agorah.com

Direction de publication : AGORAH

Conception : AGORAH

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

© 2020