



HAL
open science

Application des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire dans un territoire insulaire : l'exemple de l'île de La Réunion

Maurane Lizé

► To cite this version:

Maurane Lizé. Application des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire dans un territoire insulaire: l'exemple de l'île de La Réunion. Sciences de l'Homme et Société. 2022. dumas-03871581

HAL Id: dumas-03871581

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03871581>

Submitted on 25 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

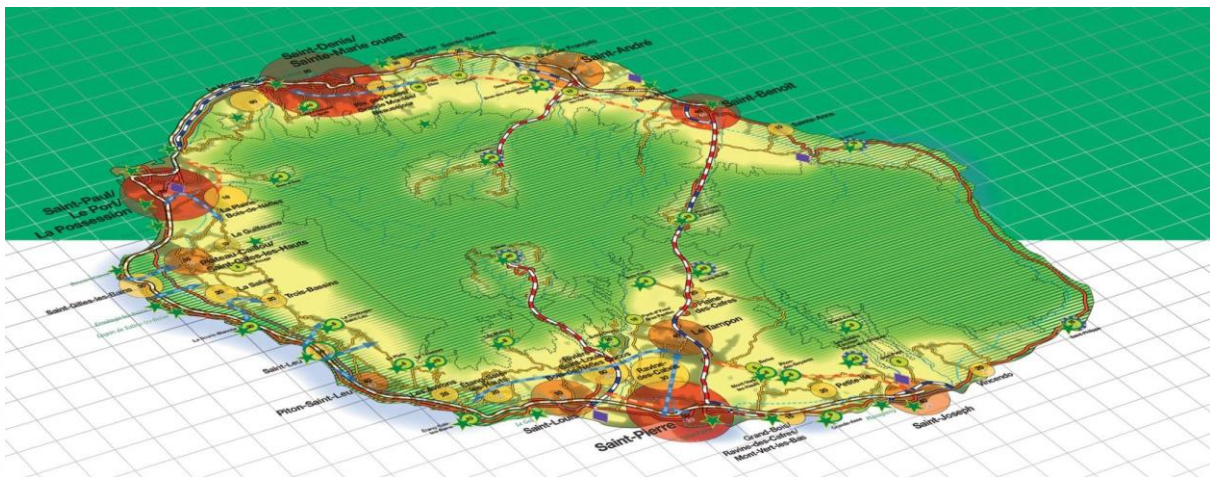


**Département Géographie et
Aménagement de l'Espace**
ANNÉE UNIVERSITAIRE 2021 – 2022



Master Aménagement et Collectivités Territoriales

Mention Urbanisme et Aménagement



Application des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire dans un territoire insulaire

Exemple : L'Ile de la Réunion

Illustration à travers deux thématiques : l'énergie et les transports

LIZE Maurane

Sous la direction de : KERANGUEVEN Gaëlle

Année universitaire 2021-2022 Département Géographie et Aménagement de l'Espace - Université Rennes 2

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont collaboré d'une façon ou d'une autre à l'écriture de ce mémoire. Dans un premier temps, je souhaite adresser mes sincères remerciements à Madame Gaëlle Kerangueven, tutrice universitaire et professeur associée à l'Université de Rennes 2. Elle a toujours été disponible pour répondre à mes questions relatives à mon mémoire de fin d'études, pour me donner des conseils afin de l'améliorer et s'est tenue informée du bon déroulement de ce stage. Sa passion pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire donne envie d'exercer et de progresser dans ce domaine.

De même, je tiens à remercier l'équipe pédagogique et les intervenants professionnels du département Géographie et Sciences Sociales de l'Université de Rennes 2 pour la qualité de leurs enseignements prodigués durant l'ensemble de mon parcours universitaire.

Mes remerciements se tournent également vers Nicolas Kereneur, mon tuteur de stage et chef de l'unité "Aménagement, Planification et Projet", ainsi qu'en direction de l'équipe du service "Aménagement et Construction Durable" et les autres services de la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de l'Île de la Réunion qui m'ont été d'un grand soutien durant la rédaction de ce mémoire.

Je remercie également, les agents des différentes collectivités territoriales avec qui j'ai pu collaborer et échanger lors de mon stage. Le partage de leur expertise et de leurs conseils m'ont été d'une grande aide dans la rédaction de ce mémoire.

Aussi, je tiens à remercier ma famille et mes proches qui m'ont toujours soutenue, encouragée et supportée durant ces six derniers mois de stress et d'écriture.

Enfin, je tiens à saluer les terres de mes origines : l'Île de la Réunion, le trésor de l'océan Indien.

Résumé

Les nouvelles politiques publiques dans le domaine de l'aménagement du territoire sont de plus en plus complexes à appliquer dans la planification territoriale. Il devient difficile pour les acteurs compétents dans ce domaine, de suivre le rythme de publication des nouvelles lois, et de les apprécier. Pour les territoires insulaires, comme l'île de La Réunion, cette complexité de mise en œuvre des politiques publiques est accrue par une répartition des compétences qui est parfois remise en cause, par la multiplicité des acteurs et de leurs intérêts divergents, et par les spécificités tropicales de l'île. Les aménageurs sont contraints d'appliquer des politiques publiques qui ne sont pas toujours adaptées aux problématiques insulaires. Ils doivent trouver un équilibre dans l'articulation de ces dernières au sein d'un territoire marqué par une rareté du foncier. Ainsi, ce mémoire vise à répondre à la problématique suivante : *"Comment appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques en aménagement du Territoire à l'Île de la Réunion ?* ». L'une des principales clés à mobiliser dans un territoire comme celui-ci, va consister à développer le facteur humain. L'union des acteurs locaux, par le biais de gouvernances locales, ou le cas échéant, de l'organisation d'États généraux, va permettre de trouver des alternatives pour adapter l'action publique aux particularités insulaires de La Réunion.

Mots clé : Ile de La Réunion, insularité, politique publique, acteur, aménagement du territoire, énergie, transport, mobilité.

Sommaire

Nomenclature	2
Introduction générale	6
Partie 1 : La Réunion, le trésor environnemental de l’Océan Indien	8
Chapitre 1 : L’insularité à la Réunionnaise	9
Chapitre 2 : Une société en évolution	16
Chapitre 3 : Un territoire aux enjeux structuraux et sociétaux	29
Chapitre 4 : Un cadre de vie attractif mais fragile	38
Chapitre 5 : Une région consommatrice et dépendante de la métropole	49
Conclusion partie 1	56
Partie 2 : Les sources de la complexité dans la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à la Réunion	57
Chapitre 1 : La pluralité des acteurs en charge de mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire	58
Chapitre 2 : La complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein des documents de planification	74
Chapitre 3 : L’intégration et la territorialisation des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire dans un territoire insulaire	91
Conclusion Partie 2	115
Partie 3 : Les différents leviers d’action pour améliorer la mise en œuvre des nouvelles politiques en aménagement du territoire à la Réunion	117
Chapitre 1 : Les leviers d’action pour appréhender et maîtriser la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein des documents de planification	117
Chapitre 2 : Les leviers d’actions pour appréhender et maîtriser la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques dans un territoire insulaire	130
Chapitre 3 : Les leviers d’actions pour favoriser l’intégration et la territorialisation des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire à la Réunion	145
Conclusion Partie 3	155
Conclusion générale du mémoire	156
Bibliographie	160
Annexes	178

Nomenclature

- ACT : Aménagement et Collectivités Territoriales
- ACV : Action Cœur Ville
- AFOM : Atouts Faiblesses Opportunités Menaces
- ALUR : Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
- ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
- AOM : Autorité Organisatrice de la Mobilité
- AGORAH : Agence pour l'Observation de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat
- ARS : Agence Régionale de Santé
- BET : Bureau d'Études Techniques
- BIT : Bureau International du Travail
- BNTEC : Bureau de Normalisation des Techniques et Équipements de la Construction de bâtiment
- CA : Communauté d'Agglomération
- CA : Chambre d'Agriculture
- CASUD : Communauté d'Agglomération du Sud de l'Ile de La Réunion
- CCI : Chambres de Commerce et de l'Industrie
- CEREMA : Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
- CESAR : Commission d'Élaboration du Schéma d'Aménagement Régional
- CESER : Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
- CINOR : Communauté Intercommunale du Nord de La Réunion
- CIREST : Communauté Intercommunale Réunion Est
- CIVIS : Communauté Intercommunale des Villes Solidaires
- CMA : Chambre des Métiers et de l'Artisanat
- CODIR : Comité de Direction
- CRE : Commission de Régulation de l'Énergie
- CRTE : Contrats de Relance et de Transition Écologique
- CTAS : Comité Technique d'Arbitrage et de Synthèse
- DAAF : Direction de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt
- DAC : Direction des Affaires Culturelles

- DAC-OI : Direction des Affaires Culturelles Océan Indien
- DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
- DEAL : Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et Logement
- DROM : Département et Région d'Outre Mer
- DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement, du Logement
- DSBM : Document Stratégique de Bassin Maritime
- DGAC : Direction Générale de l'Aviation Civile
- DGALN : Direction générale de l'Aménagement, du Logement, et de la Nature
- DTU : Document Technique Unifié
- EDGT : Enquête Déplacement Grand Territoire
- ELAN : Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
- ENR : Energie Renouvelable
- EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
- ERC : Eviter, Réduire, Compenser
- FAZOI : Forces Armées de la Zone sud de l'Océan Indien
- FEDER : Fonds Européen de Développement Régional
- FIAM : Fonds d'Intervention pour l'Auto-développement en Montagne
- FIDAR : Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural
- GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
- INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
- LOM : Loi d'Orientation des Mobilités
- LOTI : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
- MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale
- MCTRCT : Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales
- MTES : Ministère de la Transition Écologique et Solidaire
- MMer : Ministère de la Mer
- NRL : Nouvelle Route du Littoral
- NOTRE : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
- OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation
- ONF : Office National des Eaux et Forêts
- ORT : Opération Revitalisation du Territoire

- PAC : Porter A Connaissance
- PADD: Projet d'Aménagement et de Développement Durable
- PAS : Projet d'Aménagement Stratégique
- PAH : Plan d'Aménagement des Hauts
- PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial
- PETI : Petit Etat et Territoire Insulaire
- PGRI: Plan de Gestion des Risques Inondation
- PIB : Produit Intérieur Brut
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
- PNR : Parc Naturel Régional
- PPA : Personne Publique associée
- PPA: Plan Partenarial d'Aménagement
- PPE : Programmation Pluriannuelle de l'Énergie
- PRI : Planification Régionale de l'Intermodalité
- PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels
- PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques
- PRPGD : Plan Régional de Prévention et Gestion des Déchets
- PSA : Plan de Servitude Aéronautique
- PVD : Petite Ville de Demain
- RBI : Réserve biologique Intégrale
- RBD : Réserve Biologique Dirigée
- RRTG : Réseau Régional de Transport Guidé
- RUP : Région Ultrapériphérique
- SACOD : Service Aménagement et Constructions Durables
- SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
- SAR : Schéma d'Aménagement Régional
- SAU : Surface Agricole Utilisée
- SCETE : Service Connaissance, Évaluation, Transition Écologique
- SCoT : Schéma de Cohérence Territorial
- SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours
- SDAT : Schéma de Développement et d'Aménagement Touristique

- SEB : Service Eau et Biodiversité
- SGC : Secrétariat Général Commun
- SMEP : Syndicat Mixte d'Études et de Programmation pour les communes du sud
- SMTR : Syndicat Mixte des Transports de la Réunion
- SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
- SPL : Société Publique Locale
- SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
- SRDEII : Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation
- SRE : Schéma Régional Éolien
- SRIT : Schéma Régional des Infrastructures et des Transports
- SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain
- STEP : Station de Transfert d'Énergie par Pompage
- TCO : Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest
- TCSP : Transport Collectif en Site Propre
- TEPCV : Transition Énergétique Pour la Croissance Verte
- TIC : Technologie de l'Information et de la Communication
- UAPP : Unité Aménagement, Planification et Projet
- UNESCO : L'Organisation des Nations unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
- ZAN : Zéro Artificialisation Nette
- ZAE : Zone d'Activité Économique
- ZNI : Zone Non Interconnectée

Introduction générale

Ce mémoire de recherche est rédigé pendant l'année scolaire 2021-2022 dans le cadre de ma deuxième année de Master "Aménagement et Collectivités Territoriales" (ACT) Mention Urbanisme et Aménagement. Cet écrit vient mettre fin à mon parcours universitaire réalisé à l'Université de Rennes 2.

Dans ce mémoire, je souhaite élaborer une analyse précise en partant de l'hypothèse que : Les politiques publiques en aménagement du territoire sont complexes à mettre en œuvre de fait, et le sont encore plus dans les territoires insulaires. Dès lors, je souhaite questionner la maîtrise et la gestion de la complexité des politiques publiques en aménagement du territoire à l'Île de la Réunion, en m'attachant principalement à l'illustration de deux thématiques.

Les nouvelles dispositions réglementaires dans le domaine de l'aménagement du territoire sont particulièrement complexes à appliquer sur l'île intense et ce, en raison de plusieurs facteurs. En effet, la pluralité des acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire, les spécificités de ce territoire insulaire et la multiplicité des enjeux et difficultés qui coexistent sur l'île de la Réunion, ajoutent une complexité supplémentaire forte dans la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques. Ainsi, ce mémoire vise à répondre à une question centrale qui est la suivante : *"Comment appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques en aménagement du Territoire à l'Île de la Réunion ? »*

Cette problématique de mémoire me tient particulièrement à cœur. En effet, ayant réalisé mon stage de fin d'étude au sein d'un service déconcentré de l'Etat, et plus précisément à la "Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement "(DEAL) Réunion, au "Service Aménagement et Constructions Durables" (SACOD), dans l' "Unité Aménagement, Planification et Projet" (UAPP); Nous avions à remplir à la fois le rôle de garant de la légalité des documents de planification mais aussi d'accompagnateur et facilitateur auprès des collectivités territoriales. Dans ce cadre, les agents de l'État m'ont fait part du constat suivant : il y a beaucoup de communes réunionnaises qui ne prennent pas en compte les nouvelles dispositions législatives au sein de leur document de planification par manque de compréhension et de maîtrise ou par intérêt politique. Ainsi, l'objectif à travers ce

mémoire est d'apporter des pistes d'action et d'amélioration aux services urbanisme des communes ainsi qu'à tous les autres acteurs concernés afin de les aider à mieux appréhender les nouvelles politiques publiques en matière d'aménagement du territoire.

Pour répondre à cette problématique, ma méthode d'action a été dans un premier temps d'enrichir ma culture sur la Réunion par le biais de lecture d'ouvrages, de presses, de plans, de schémas ainsi que de programmes stratégiques du territoire. Je me suis également informée lors de mon stage sur les nouvelles politiques publiques en Aménagement du territoire et les procédures des documents de planification en réalisant le "Porter à Connaissance" (PAC) de l'État à l'occasion de la Révision du "Schéma d'Aménagement Régional" (SAR). Dans un second temps, j'ai réalisé une enquête sur le terrain, en interrogeant différentes catégories d'acteurs afin d'évaluer leur point de vue sur le sujet en fonction de leur domaine d'intervention. Ils m'ont communiqué leurs outils et stratégies pour mieux appréhender et maîtriser les nouvelles politiques publiques. Enfin, ils ont eu l'occasion de partager leurs avis et critiques sur l'organisation de leur structure, sur la communication intra et inter acteurs pour déterminer comment améliorer le fonctionnement de l'écosystème. Pour terminer, l'opportunité de participer durant mon stage à certaines réunions techniques entre l'État et les communes, ou encore à la "Commission d'Élaboration du Schéma d'Aménagement Régional" (CESAR) m'a permis de comprendre davantage les enjeux spécifiques à la Réunion et surtout, la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques dans cette région d'Outre-Mer.

Partie 1 : La Réunion, le trésor environnemental de l’Océan Indien

Introduction

Cette première partie vise à faire un état des lieux complet des caractéristiques et enjeux actuels propres au territoire réunionnais. Elle permettra par la suite de ce mémoire d’évaluer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à l’Île de la Réunion, en ayant bien connaissance du contexte actuel et des forts enjeux présents sur ce territoire ultrapériphérique.

Dans un premier temps, il est nécessaire de mettre en exergue les enjeux liés à l’insularité du territoire par sa position géographique au sein de l’Océan Indien, ses contrastes à la fois physiques et climatiques, les différents types d’espaces existants ou encore son armature administrative particulière et spécifique. Tous ces enjeux font apparaître le contexte unique de l’Île de la Réunion ainsi que les contingences qu’il inspire sur son développement. Dans un second temps, nous allons nous attarder sur cette société réunionnaise en constante évolution. Un rappel historique montre l’influence de l’histoire sur l’organisation actuelle du territoire ainsi que sur son identité multiculturelle. Malgré une croissance économique en reprise depuis la COVID19, cette société grandissante fait face à de nombreuses difficultés socio-économiques.

Ensuite, il convient de mettre en lumière la structuration urbaine et routière particulière de la Réunion, ainsi que l’utilisation massive de la voiture qui entraîne une saturation du réseau routier. Par ailleurs, la richesse et la fragilité du cadre de vie des réunionnais montre d’autant plus que les enjeux spécifiques à un territoire insulaire ne sont pas les mêmes que dans l’hexagone. La dépendance de la Réunion à la métropole renforce la vulnérabilité de cette région ultra-périphérique.

Chapitre 1 : L'insularité à la Réunionnaise

L'insularité¹ à la Réunionnaise se traduit principalement par une localisation géographique à la fois stratégique mais éloignée de la métropole, l'existence d'une diversité de contrastes physiques et climatiques, ainsi qu'une armature administrative particulière.



Figure 1 : "L'Île de La Réunion". Source : "Carte de la Réunion.fr"

I. Une localisation géographique "stratégique" mais éloignée de la métropole

L'Île de la Réunion se situe au sein de l'hémisphère Sud², et plus précisément dans le Sud-Ouest de l'Océan Indien. Elle représente avec l'Île Rodrigues et l'Île Maurice : **L'Archipel des Mascareignes**. Se localisant approximativement à 750 kilomètres de la côte-est de Madagascar et à 2000 kilomètres du continent africain, la Réunion est **au centre d'une région du monde à fort potentiel de développement**. Sa position géographique sur l'axe des échanges internationaux de l'hémisphère sud (Afrique-Asie) fait d'elle un **"avant poste"** dans un contexte actuel de mondialisation des échanges.

L'Île de la Réunion est devenue française en 1638. Elle est éloignée de 9200 kilomètres de la métropole. Depuis 1973, l'île porte le statut de **"Département et Région d'Outre-mer" (DROM)**. 24 ans après, elle obtient le statut européen de **Région Ultrapériphérique (RUP)**. **Dans ce contexte, certaines politiques européennes³ ont été adaptées afin de prendre en compte les spécificités du territoire.**

1 D'après le dictionnaire du Larousse, le mot insulaire signifie "Les éléments relatifs aux îles."

2 Région Réunion. "Etat Initial de l'environnement", p.17. SAR 2011.

3 En ce qui concerne particulièrement les politiques agricoles, douanières et commerciales



Figure 2 : “La situation géographique de l’Île de la Réunion”. Source : “reflectim.fr”

II. Une Ile aux contrastes climatiques et physiques

A. Une île de petite taille, escarpée et en mouvement



La Réunion est **une île volcanique** née il y a trois millions d’années par **l’éveil du Piton des neiges**⁴. Elle s’étend aujourd’hui sur une superficie de **2512 kilomètres carrés** et repose sur un fond océanique évalué à 4000 mètres de profondeur. Cette île **continue d’évoluer chaque année** avec les éruptions provoquées par **le Piton de la Fournaise**, l’un des volcans les plus actifs de la planète.

Figure 3 : “Le piton des Neiges”. Source : “insel-la-reunion.com”

La présence de ces deux massifs volcaniques érige une barrière naturelle aux vents, responsable de différences climatiques importantes entre certains endroits de l’île. Le piton des Neiges, d’une hauteur de 3069 m, est entouré **de trois cirques** : Mafate, Cilaos et Salazie. Ces derniers ont longtemps été impénétrables, et servaient à l’époque de refuge pour les esclaves marrons. Aujourd’hui encore, Mafate reste enclavé, il n’est possible d’y accéder qu’à pied ou en hélicoptère.

La topographie en relief de l’île est accompagnée d’un réseau très dense de ravines qui

⁴ Mi aime a ou. “Naissance de La Réunion”. 18 septembre 2022.

impacte fortement les activités anthropiques. L'urbanisation s'est donc faite principalement sur les planèzes situées dans les pourtours de l'île. Aujourd'hui 40% de l'Île de la Réunion est aménageable (Jauze, 2003)

CARTE TOPOGRAPHIQUE DE LA REUNION

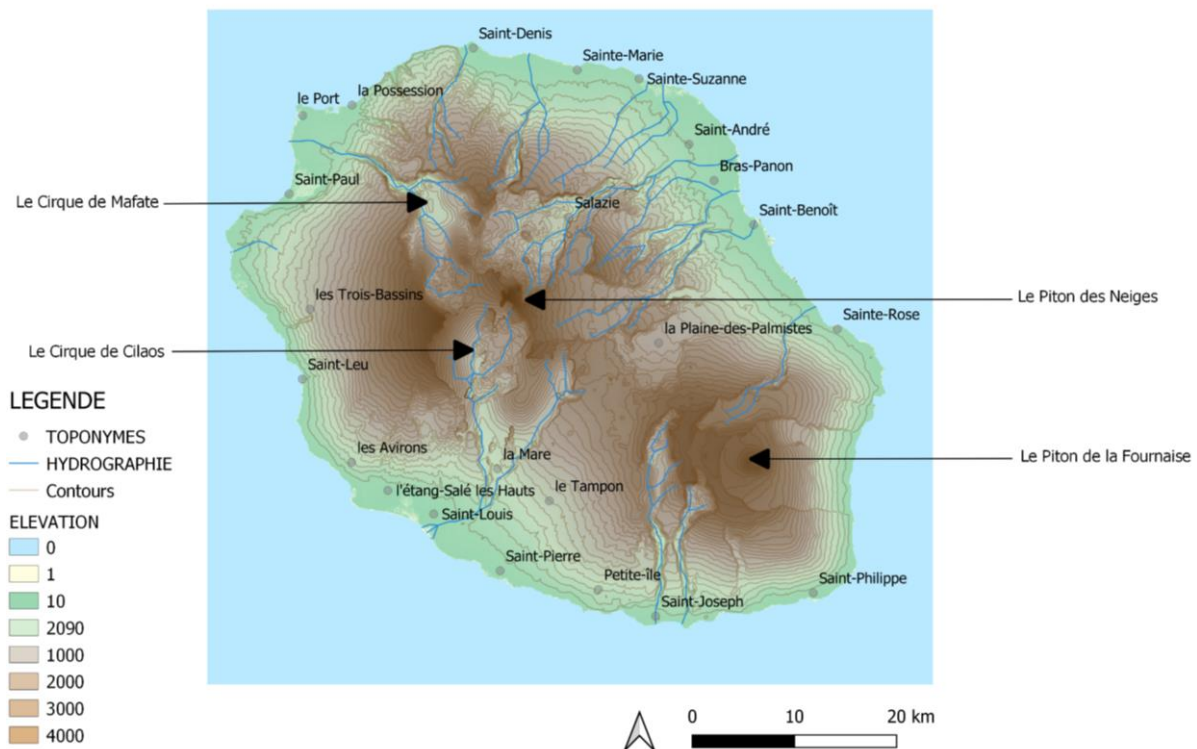


Figure 4 : “Carte topographique de La Réunion”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : DEAL Réunion

« une « bonne île » est une montagne entourée d'un rivage qui peut servir de port. Grâce à ce “bon rivage”, la rupture avec le reste du monde est moins abrupte. Grâce à la montagne, elle dispose d'une profondeur intérieure qui lui permet une certaine diversité » Joel Bonnemaïson 1990, p. 121.⁵

B. Un climat tropical contrasté

L'Île de la Réunion a **un climat de régime tropical océanique humide**, marqué

⁵ François Taglioni. “Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique” Annales de géographie, p.664 à 687. 2006.

principalement par **deux périodes**⁶.



Figure 5 : “Frise chronologique des saisons à la Réunion”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : “Habiter à La Réunion”

Au-delà des saisons, l’insularité et la topographie de l’île participent à **la formation de plus de 200 microclimats selon les climatologues**. La température, en fonction des endroits de l’île, **varie énormément et évolue aussi très rapidement**. Des nuages se forment quotidiennement dans les hauts à partir de la mi-journée, il s’agit **du phénomène diurne**. Par conséquent, le contraste climatique entre les hauts et les bas est élevé : **-0,7°C tous les 100 mètres**.

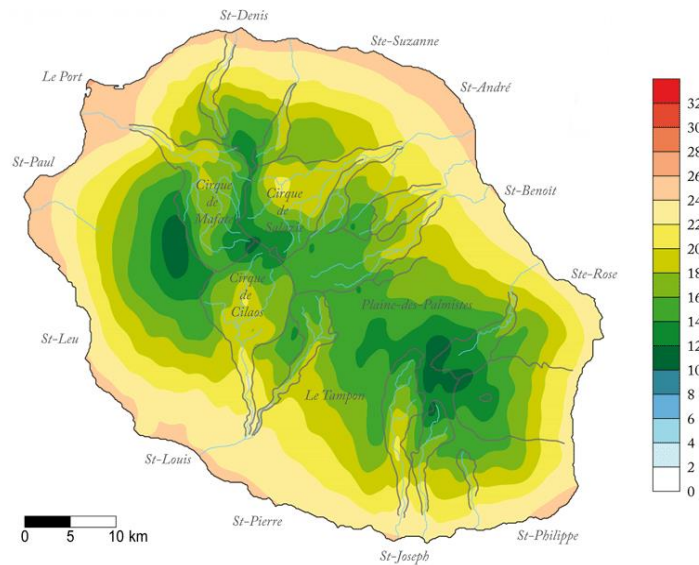


Figure 6 : “Carte des contrastes climatiques”. Source : “Habiter à La Réunion”

Enfin, il existe aussi, une différence de climat et une répartition inégale de la pluviométrie entre l’est et l’Ouest de la Réunion. La côte-est, “la côte au vent”, accueille les alizés et leur précipitation de face, tant dis que l’Ouest, “la côte sous le vent” est à

6 Habiter la Réunion. “Climat de La Réunion”. S.d.

l'inverse protégé par les récifs montagneux.

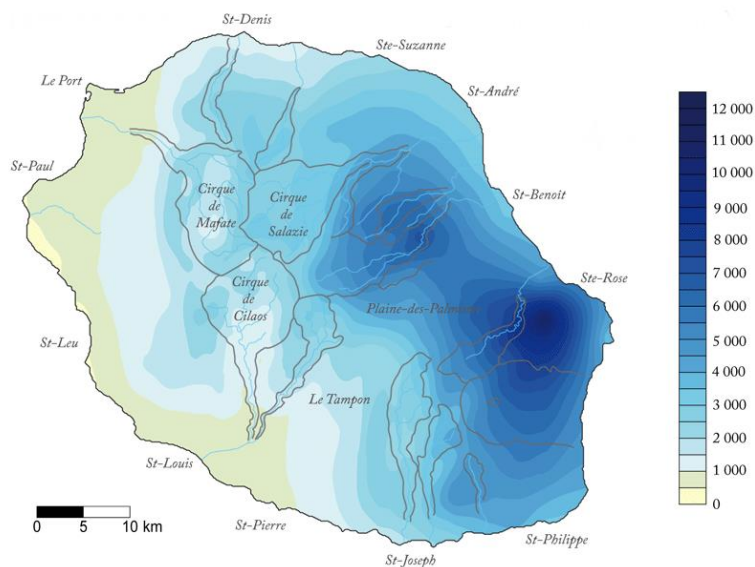


Figure 7 : “Carte de la pluviométrie à la Réunion”. Source : “Habiter à La Réunion”

C. Un territoire scindé en quatre types d’espaces

En considération des critères d’aménagement et de développement, le SAR 2011 décompose L’Île de la Réunion en quatre types d’espaces⁷ :

- “**L’Espace Littoral urbanisé**” regroupe les principaux centres urbains. Il fait l’objet de très fortes pressions foncières.
- “**Les mi-pentes**” représentent la périphérie des premières pentes, ces dernières font l’objet de plus en plus d’urbanisation.
- “**Les Hauts**”, composés intégralement d’espaces ruraux, sont soumis également à **une pression foncière** liée à l’aménagement d’habitat individuel et à un mitage des zones naturelles et agricoles.
- “**Le Cœur de La Réunion**” est une zone réglementée depuis le 5 mars 2007 par un décret du Conseil d’État. Il s’agit d’une zone englobant le Parc national de la Réunion.

La différence entre “L’Espace littoral urbanisé” et “Les mi-pentes” est de moins en moins marquée avec l’étalement urbain qui s’est intensifié ces dernières années.

⁷ Région Réunion. “Typologie des espaces à la Réunion”, p.19. SAR 2011.



Figure 8 : “Espace littoral urbanisé et mi-pente de Saint Denis” Source : Anonyme

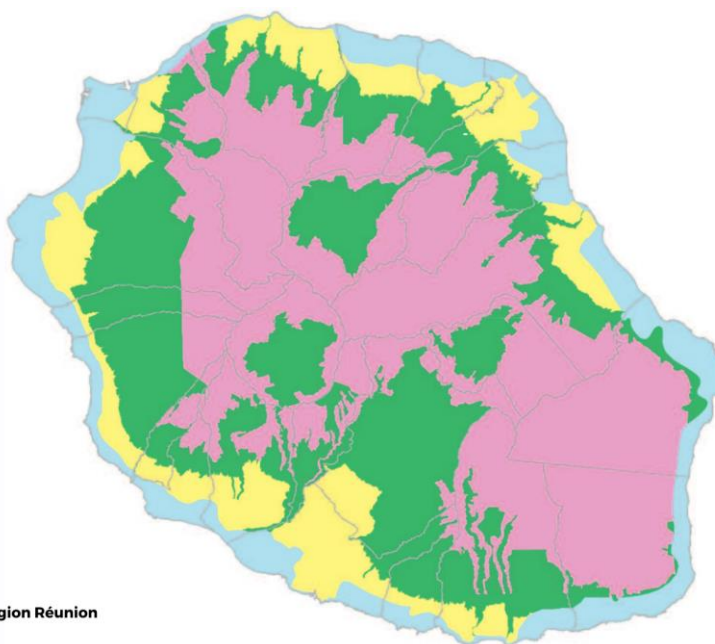
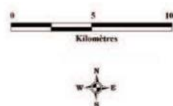


- **Figure 9 :** “Les hauts ruraux” : Le cirque de Mafate. Source : “Habiter à La Réunion”
- **Figure 10 :** “Le Cœur de la Réunion” : Le parc national. Source : “Réunion.fr”

Synthèse des espaces de la Réunion :

ESPACES HOMOGENES

- L'ESPACE LITTORAL
- LES MI-PENTES
- LES HAUTS - RURAUX
- LE COEUR DU PARC NATIONAL DE LA REUNION



Sources : Parc National de la Réunion / Région Réunion
IGN autorisation n°5323 : BDTopo2003

Figure 11 : “Unité de gestion de l’espace réunionnais”. Source : Région Réunion. SAR 2011.

III. Une organisation administrative particulière

L'Île de la Réunion dispose d'une organisation administrative particulière⁸ d'un point de vue administratif et institutionnel. En effet, cette dernière est une région monodépartementale composée de 24 communes. Elle est découpée depuis 2006 en quatre arrondissements, qui depuis le 1er janvier 2010 sont divisés en cinq "Établissements Publics de Coopération Intercommunale" (EPCI) placés sous le régime des Communautés d'Agglomérations (CA).

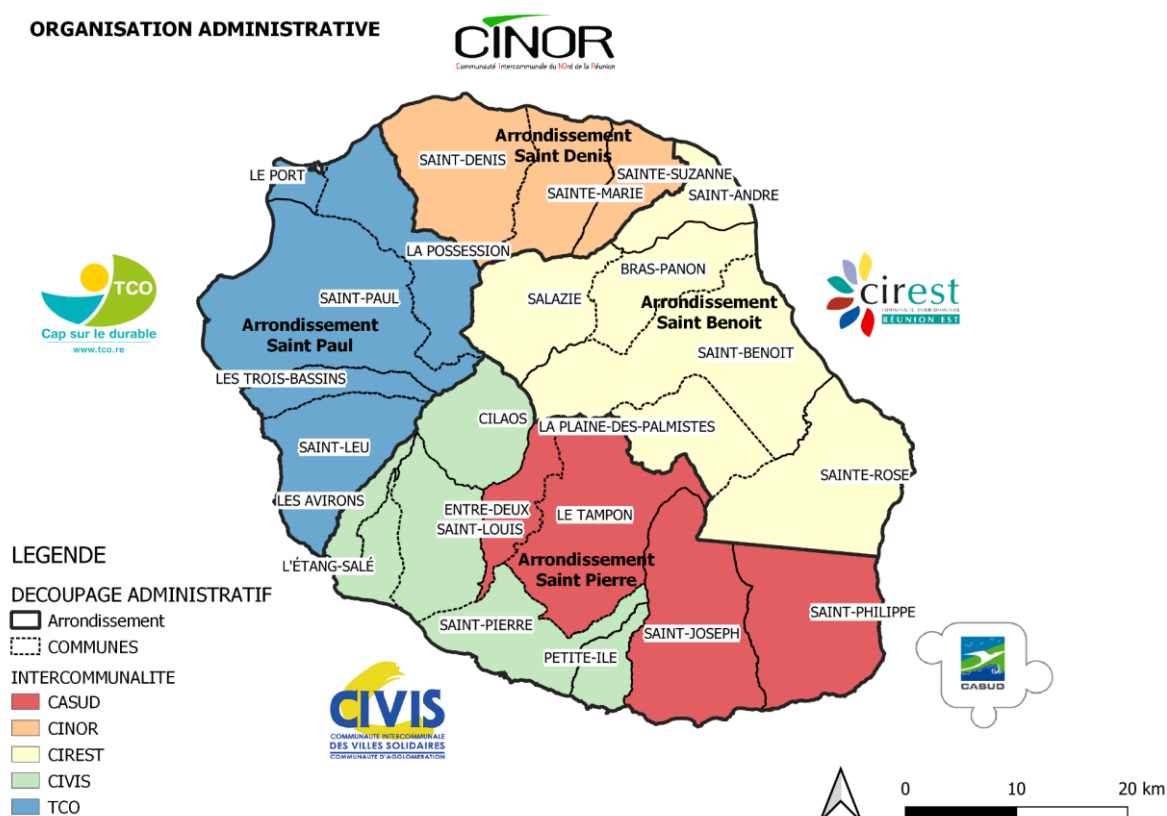


Figure 12 : "L'organisation administrative de la Réunion". Réalisation : Maurane Lizé. Donnée : DEAL Réunion

La Réunion est un territoire insulaire qui est à la fois éloigné de la France Métropolitaine, mais aussi, au centre d'un bassin à fort potentiel de développement⁹. Cette île de petite taille se caractérise par une diversité de contrastes physiques et

8 Région Réunion. "Organisation Administrative", p.21. SAR 2011.

9 L'Océan Indien est un bassin à fort potentiel de développement pour les pays qui s'y trouvent parce qu'il représente le carrefour du commerce mondial. Il regroupe à la fois les détroits, les grands axes maritimes, ainsi que des zones de passage stratégique sur le plan mondial. De plus, les pays se situant dans ce bassin disposent d'atouts en termes de développement des filières renouvelables, agricoles, halieutiques, ainsi que d'un point de vue touristique [concept "les îles vanilles"]. (Port Réunion, "l'Esprit de l'Europe, le Cœur de l'Océan Indien. Une position stratégique". 6 mars 2020.)

climatiques. Son relief montagneux et ses multiples ravines lui confèrent un caractère qui contraint les aménageurs à urbaniser principalement le littoral. Le territoire est victime d'une pression foncière importante qui n'est pas sans conséquences sur le développement futur de l'Île.

Chapitre 2 : Une société en évolution

De par son passé colonial, la Réunion se caractérise par **une structuration territoriale marquée par son histoire**. Elle possède une identité fondée sur **une richesse multiculturelle** qui se perçoit facilement dans l'aménagement du territoire de l'île. En parallèle, cette société a la particularité d'avoir **une croissance démographique encore positive à ce jour** et de connaître **des difficultés socio-économiques** plus importantes que dans l'hexagone.

I. Une structuration territoriale marquée par son histoire

A. Rappel historique¹⁰

L'Île de la Réunion s'est fait coloniser de manière définitive en 1663 par deux français venus de Madagascar accompagnés d'une dizaine d'esclaves. Leur objectif principal était de cultiver des légumes et du blé sur le territoire insulaire. Le développement de l'Île de la Réunion a ainsi débuté avec l'émergence des premières cultures et implantations, se déployant au départ dans les communes de Saint André, Sainte Suzanne, Saint Denis et Saint Paul. **L'esclavagisme s'est développé parallèlement au développement de cette colonie de plantation.**

10 Région Réunion. *“Une organisation du territoire marquée par son histoire”* p.23. SAR 2011.



Figure 13 : “*Les premiers français à la Réunion*”. Source : “*Elite Tour Réunion*”

Durant la première moitié du XVIII^e siècle, les premières plantations de café ont vu le jour à la Réunion, et la population a continué de croître jusqu’à atteindre les 50 000 habitants à la fin du XVIII^e siècle. **La population est d’ores et déjà hétéroclite.** Des premiers esclaves, nommés “les marrons”, ont progressivement fui de leur condition, pour aller se cacher dans les cirques ou autour du volcan. Aujourd’hui, ces sites portent le nom de certains d’entre eux : Mafate, Cilaos, etc..

L’Île a continué de se développer dans le domaine de l’agriculture, se spécialisant à partir du XIX dans les cultures de canne à sucre. Des fonctions ont été réparties entre certains pôles majeurs. En effet, Saint Denis devient **chef de commandement**, et Saint Pierre, Saint Benoît, et Saint André prennent **le rôle de centre de collecte**. Enfin, le Port devient à la fois un pôle de convergence pour les récoltes de l’île via les voies ferrées, mais aussi le principal **intermédiaire avec l’extérieur**. Cette nouvelle monoculture a permis à l’Île de développer son économie en réalisant des échanges commerciaux avec la métropole. **Ainsi, l’organisation actuelle du territoire est liée en grande partie à la production agricole.**

La population réunionnaise s’est diversifiée à la suite de l’arrivée de la population indienne du sud-est (les tamoules), les Chinois, puis avec l’immigration des Indiens musulmans du nord durant la deuxième moitié du XIX. **Le 20 décembre 1848 marque l’officialisation de l’abolition de l’esclavage à la Réunion.** Cette date est un tournant important dans l’histoire et la culture réunionnaise parce que c’est à partir de cette période qu’a lieu **le métissage entre les différentes populations de l’Île.** Malgré tout, la culture de canne à sucre a continué de fonctionner et de se développer grâce à la main-d’œuvre des “engagés”.

En 1946, la départementalisation a profondément modifié le paysage économique de

l'Île. Cette économie basée principalement sur le domaine agricole s'est élargie avec la **restructuration des administrations, et la mise en place de services de politiques sociales et sanitaires.** Par ailleurs, de nouveaux secteurs économiques ont émergé, notamment celui du BTP, des services et de l'industrie. Jusqu'en 1980, l'économie s'est orientée progressivement vers l'économie résidentielle et l'économie des services. Au fur et à mesure, les métropolitains viennent s'installer sur l'île de la Réunion.

B. Une identité réunionnaise multiculturelle

Les migrations asiatiques, malgaches, africaines ou encore européennes qui se sont déroulées durant toute l'histoire du peuplement de la Réunion, ont fait du territoire insulaire **“une terre de métissage”**¹¹. Aujourd'hui une diversité de communautés ethniques et religieuses cohabitent ensemble :



Figure 14 : “L'identité réunionnaise multiculturelle”¹². Réalisation : Maurane Lizé.

Sur l'ensemble de cette population multiculturelle, l'usage de la langue créole réunionnais y

11“La Réunion”. Austral Editions. Rando Piton.fr.

12 Sources du graphique : “Ethnies et origines du peuple réunionnais”. Carte de la réunion.fr. 25 septembre 2017.

- « Ethnies et origines du peuple réunionnais ». Carte de La Réunion.fr. 25 septembre 2017.
- “Population ethnique île de La Réunion”. Mi aime a ou. 18 septembre 2022.
- “Populations et communautés de l'île de la Réunion”. Indes Réunionnaise. S.d.
- “Les malgaches de la Réunion”. Indes Réunionnaise. S.d.
- “Les Yabs, Les petits blancs”. Inde réunionnaises. S.d.
- “La culture et la population à la Réunion”. Tropicalemment votre. S.d.

est majoritaire :

**L'USAGE MAJORITAIRE DE LA LANGUE
CRÉOLE RÉUNIONNAIS**

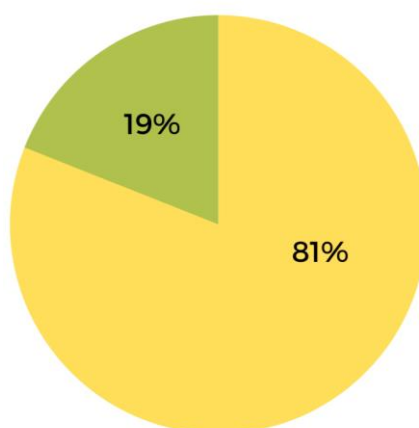


Figure 15 : “8 réunionnais sur 10 parlent le créole réunionnais”. Source : INSEE. Réalisation : Maurane Lizé

Ce rappel historique vise à mettre en lumière l’influence de l’histoire de l’Île sur sa culture et son organisation actuelle. Désormais, le multiculturalisme de l’Île se perçoit facilement dans l’aménagement du territoire réunionnais de par l’existence de nombreuses églises, de mosquées, de pagodes chinoises ou encore de temples hindou. Les réunionnais perpétuent les traditions, et les rites de leurs ancêtres, et donc des fêtes religieuses sont célébrées toute l’année à la Réunion.

II. Une société grandissante et en mutation

La Réunion se caractérise aussi par une transition démographique qui est toujours en cours actuellement. Entre 2013 et 2019 le taux annuel de croissance est rythmé par une progression annuelle de 0,5%, contre 0,4% en métropole¹³. **Cette évolution est liée à un solde naturel très positif** (1,1% à La Réunion contre 0,3% en métropole¹⁴) et à un solde apparent **des entrées sorties à l’inverse négatif pour la Réunion** (-0,6% contre 0,1% en métropole). Au 1er janvier 2019, L’île compte un total de 861 210 habitants selon les derniers chiffres de l’INSEE et d’ici l’horizon 2050, la Réunion pourrait dépasser le million

13 Sandrine Sui-Seng. “861 200 habitants au 1er janvier 2019”. INSEE Flash Réunion N°218. 29 décembre 2021

14 Christine Charton, Nathalie Couleaud, Fabrice Lenseigne, Gérard Moreau. “La Réunion - La France et ses territoires”. INSEE Références. Edition 2021. 29 avril 2021.

d'habitants. Deux scénarios démographiques ont été étudiés par l'INSEE¹⁵ :

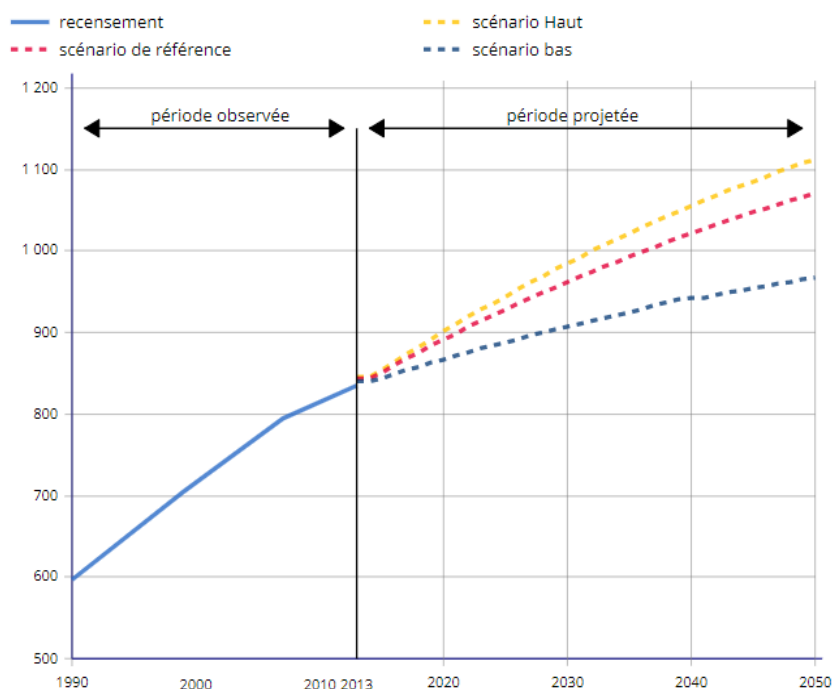


Figure 16 : “Les scénarios démographiques à l’horizon 2050”. Source : “INSEE, Recensement de la population, statistiques de l’état civil, projections Omphale 2017”

Par ailleurs, le second scénario étudié par l'INSEE montre que d'ici l'horizon 2050, la population réunionnaise regrouperait **autant de personnes âgées de 60 ans ou plus, que de jeunes de moins de vingt ans**. La raison étant que **l'espérance de vie augmente considérablement depuis 60 ans**¹⁶ sur l'Île de la Réunion. Il est compté en moyenne, une augmentation de l'espérance de vie de six mois supplémentaires tous les ans sur l'Île.

15 Sébastien Merceron. “La population réunionnaise à l’horizon 2050 - Autant de seniors que de jeunes”. INSEE Analyse Réunion N°29. 28 novembre 2017.

16 Frédéric Sandron. *La transition démographique réunionnaise de 1946 à 2016*. Colloque : “70 ans de départementalisation”. 2016

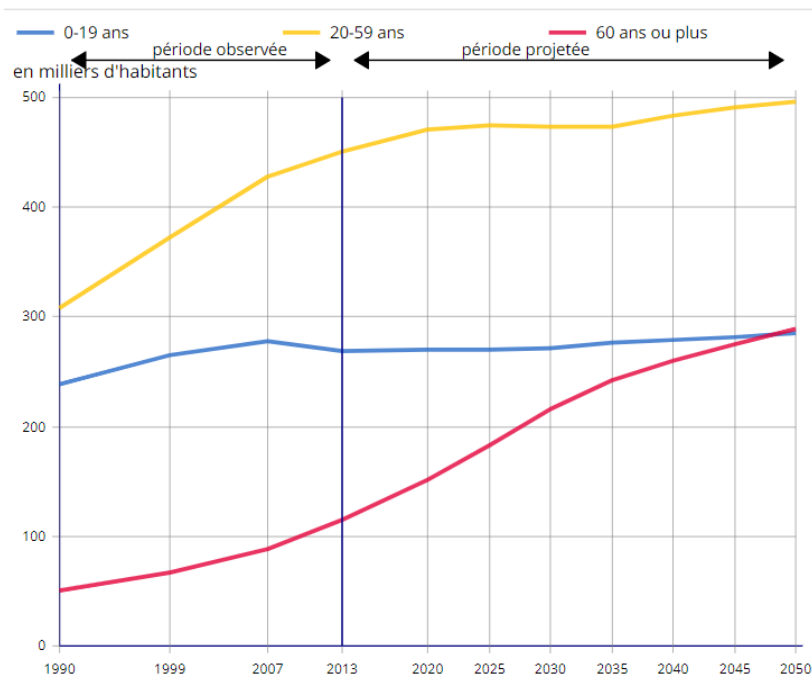


Figure 17 : “Le nombre de seniors doublé à l’horizon 2050”. Source : “INSEE, Recensement de la population, statistiques de l’état civil, projections Omphale 2017”

Le dynamisme démographique et le vieillissement de la population réunionnaise impose un aménagement du territoire qui soit en capacité de répondre aux nouveaux besoins à venir, à la fois en matière de logements, d’équipements, de services mais aussi d’emploi.

III. Une société aux enjeux et difficultés sociaux-économiques

A. L’enjeu de la cohésion sociale

En 2021, le niveau de chômage atteint un niveau historiquement bas¹⁷ à la Réunion mesurée à 18% soit 59 000 de la population active en 2021. Ce taux reste tout de même **largement supérieur à celui de l’hexagone** qui est de 7,9%.

¹⁷ Sandrine Sui-Seng, “Bilan économique 2021 - La Réunion”. INSEE Conjoncture Réunion N°22. 1er juillet 2022.

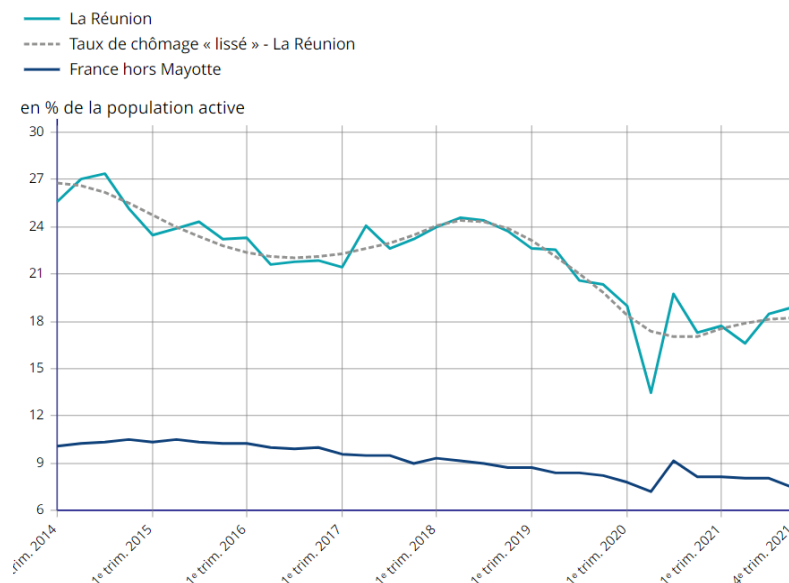


Figure 18 : “Évolution du Chômage par Trimestre à la Réunion et en Métropole”. Source : ”INSEE, Enquête Emploi et Taux de chômage localisés”

Cette baisse de chômage significative est suivie de **la plus forte croissance de l’emploi¹⁸ depuis une dizaine d’années**, calculé à 13 300 emplois en 2021. Le rythme de croissance de l’emploi entre 2019 et 2021 **est cinq fois plus élevé** à la Réunion qu’en France Métropolitaine.

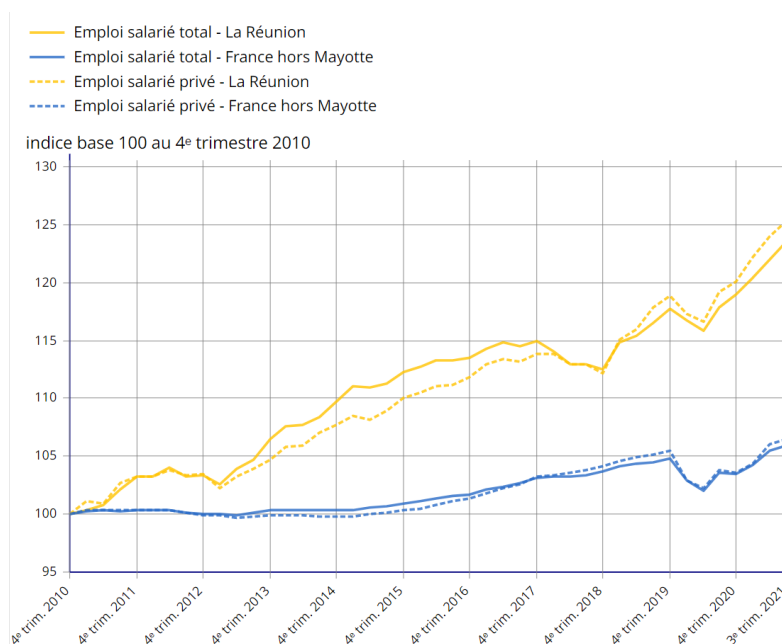


Figure 19 : “La croissance du salariat à la Réunion et en métropole”. Source : ”INSEE, estimations d’emploi; estimations trimestrielles Acoff-Urssaf,Dares,Insee”

Le taux d’inactivité¹⁹ des réunionnais est marqué en 2021 par une stabilité. Il est

18 Daniel Ah-Son, Anne Jonzo, Rissat Moezaly Goulamhousse. “Au 3^e trimestre 2021, à nouveau plus de 3 000 emplois créés”. Insee Conjoncture Réunion N°20. 14 janvier 2022.

19La définition de l’inactivité selon l’INSEE au sens du “Bureau International du Travail” (BIT) : “Les inactifs

composé en moyenne de 67 000 personnes qui ont entre 15 et 64 ans (soit 11% de cette catégorie d'âge) qui sont dans une situation de "Halo du chômage"²⁰ en 2021. En ce qui concerne l'activité de la jeunesse réunionnaise, une étude de l'INSEE²¹ révèle que : "un quart des jeunes ayant entre 15 et 29 ans, ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation", ce qui représente **une part deux fois plus élevée que la moyenne nationale.**

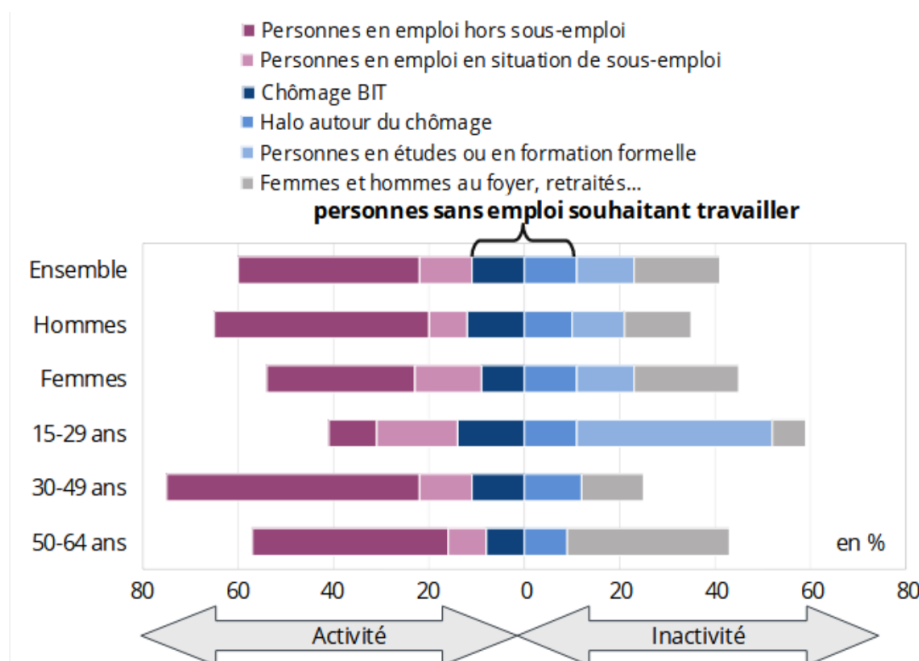


Figure 20 : "Synthèse de la situation du marché du travail à la Réunion en 2021". Source : "INSEE, enquêtes Emploi en continu 2021"

Malgré ce constat socio-économique qui tend à s'améliorer, la société réunionnaise reste caractérisée par une situation sociale décrite par les médias comme étant "hors norme"²² ces dernières années. D'après une enquête menée par l'INSEE²³ sur le niveau de vie et sur la pauvreté, 37% des réunionnais se trouvent sous le seuil de pauvreté en 2019 (contre 14,6% en France métropolitaine). De plus, selon une autre enquête²⁴, un enfant mineur sur deux

sont par convention les personnes qui ne sont ni en emploi (BIT) ni au chômage : jeunes de moins de 15 ans, étudiants et retraités ne travaillant pas en complément de leurs études ou de leur retraite, hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler"

20 La définition du Halo du chômage selon l'INSEE "le halo autour du chômage est constitué d'inactifs n'étant pas au chômage au sens du Bureau international du travail mais étant dans une situation qui s'en approche."

21 Anne Jonzo, Sébastien Seguin. "A la Réunion, un quart des jeunes ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation en 2021". INSEE Analyse Réunion N°72. 18 août 2022

22 TABOU Céline. 2013. "La Réunion est "en situation sociale hors norme". Témoignages. 27 août 2013.

23 Marina Robin. "Quatre Réunionnais sur dix sont en situation de privation matérielle et sociale". Insee Analyses Réunion N°53. 17 décembre 2020

24 Claire Grangé. "Près d'un enfant mineur sur deux vit dans un ménage pauvre". INSEE Flash Réunion. 18 janvier 2022.

(46%) vit au sein d'un ménage pauvre. En 2022, un communiqué de presse²⁵ réalisé le 31 août 2022 par l'INSEE révèle qu'il y aurait 20% des réunionnais adultes qui seraient dans une situation de pauvreté durable, c'est-à-dire sans interruption de pauvreté durant une période de trois ans (2015-2018). **Cette part est quatre fois plus élevée qu'en métropole.**

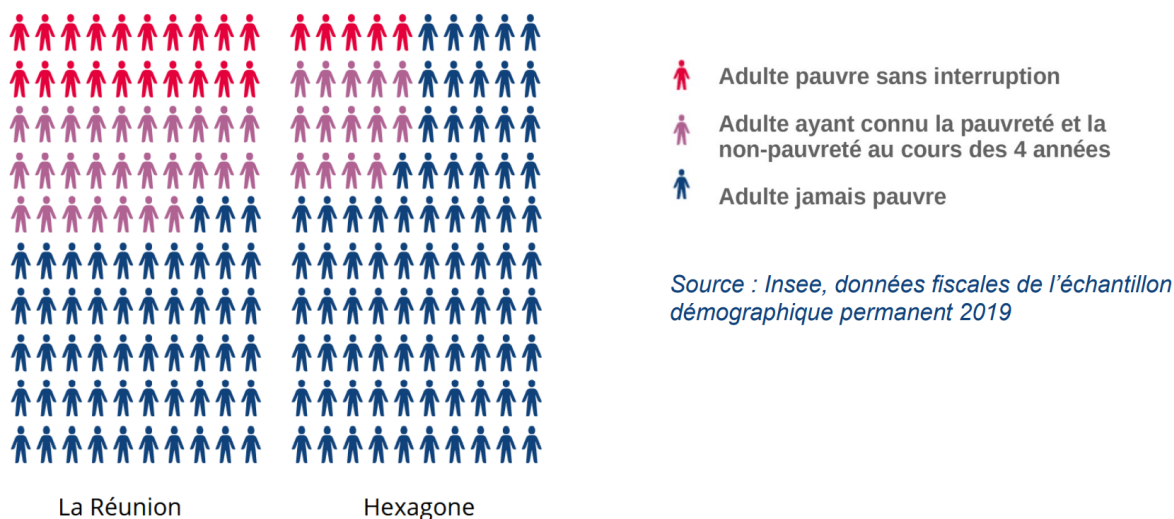


Figure 21 : “Répartition de 100 adultes selon leur situation de pauvreté durant 4 ans”. Source : ”INSEE, Communiqué de Presse, 21 août 2022”

Enfin, une enquête de l'Insee²⁶ révèle que 40% de la population réunionnaise serait en situation de privation matérielle et sociale en 2018. **Ce taux est trois fois plus élevé que celui de l'hexagone.**

B. Le logement social, un facteur de tension

Dans ce contexte d'inégalités sociales fortement prononcé à la Réunion, la construction de logement social est un secteur de l'aménagement du territoire qui est très délicat. En revanche, au regard du bilan publié par la DEAL²⁷ concernant le parc de logements sociaux en 2021 à la Réunion, **des évolutions semblent apparaître** dans ce domaine. En effet, au premier janvier 2021, l'île compte exactement 78 957 logements sociaux, soit 2,3% de plus que l'année précédente. **Il s'agit d'une croissance bien plus élevée que sur le plan national (1,1%).** En 5 ans, le parc social à la Réunion a connu une progression de 16,7%, soit deux

25 INSEE. “A La Réunion, 20% des adultes sont pauvres durablement”. Communiqué de presse. 31 août 2022.

26 Sébastien Seguin.” *Les défis économiques, sociaux et environnementaux du XXIe siècle à la Réunion*”. INSEE Analyse Réunion N°66. 13 décembre 2021.

27 Caroline Coudrin. *Le parc social en 2021*. La DEAL. Novembre 2021.

fois plus que sur la période 2013-2018 (8,4%). De plus, celui-ci représente au premier janvier 2021, un taux de 23,8% des résidences principales à la Réunion (contre 17,5% au niveau national).

Zone	Nombre de logements sociaux au 01/01/2021	Évolution 2021/2020 (en %)	Densité pour 100 résidences principales
Départements et régions d'outre-mer	171 818	1,5	21,1
France métropolitaine et DROM	5 210 682	1,1	17,5
La Réunion	78 957	2,3	23,8

Figure 22 : “Le parc locatif social de La Réunion au 1er janvier 2021”. Source : DEAL Réunion

Néanmoins, le bilan²⁸ de la DEAL révèle que : “Entre le 2 janvier 2020, et le 1er janvier, 1784 logements sociaux ont été mis en service”. Il représente **le second plus faible volume** observé durant les cinq dernières années. Enfin, il convient de rappeler que le parc social de la Réunion a la particularité d’être particulièrement **récent**. Celui-ci a une ancienneté moyenne de 20,4 ans, soit **19 ans de moins que la moyenne nationale**.

Zone	Logements âgés de moins de 5 ans	Logements âgés de 5 à 9 ans	Logements âgés de 10 à 19 ans	Logements âgés de 20 à 39 ans	Logements âgés de 40 à 59 ans	Logements âgés de plus de 60 ans
Départements et régions d'outre-mer	11,4 %	15,3 %	21,6 %	37,8 %	12,4 %	1,3 %
France métropolitaine et DROM	6,6 %	7,8 %	9,9 %	22,9 %	37,0 %	15,8 %
La Réunion	12,8 %	19,3 %	16,5 %	38,7 %	12,7 %	0,0 %

Figure 23 : “L’ancienneté du parc”. Source : DEAL Réunion

A côté de cette croissance du parc social, une tension liée à la vacance et à la mobilité des locataires demeure sur le marché réunionnais. Le bilan de la DEAL annonce que : “Dans

28 Caroline Coudrin. « Le parc locatif social de La Réunion au 1^{er} janvier 2021 » Novembre 2021

le département, 1 059 logements sont vacants et 321 le sont depuis plus de trois mois.”

Zone	Nombre de logements loués ou proposés à la location au 01/01/2021	Taux de vacance totale au 01/01/2021	Taux de vacance structurelle au 01/01/2021	Taux de mobilité en 2020
Départements et régions d'outre-mer	166 403	3,7 %	2,1 %	7,4 %
France métropolitaine et DROM	4 869 698	3,0 %	1,6 %	7,5 %
La Réunion	77 517	1,4 %	0,4 %	7,5 %

Figure 24 : "Vacance et mobilité dans le parc locatif social". Source : DEAL Réunion

Ce tableau montre un taux de vacance totale et structurelle²⁹ moins élevé à la Réunion, qu'en France et dans les DROM. Le taux de mobilité des locataires quant à lui est identique aux autres. **Cette vacance à la Réunion est facteur de tension, parce qu'il existe en parallèle un nombre de demandeurs en logement sociaux qui ne cesse d'augmenter, et cela malgré l'accroissement du parc social.** En 2020, il atteint même son record avec plus de 33 000 demandes en attente à la Réunion.

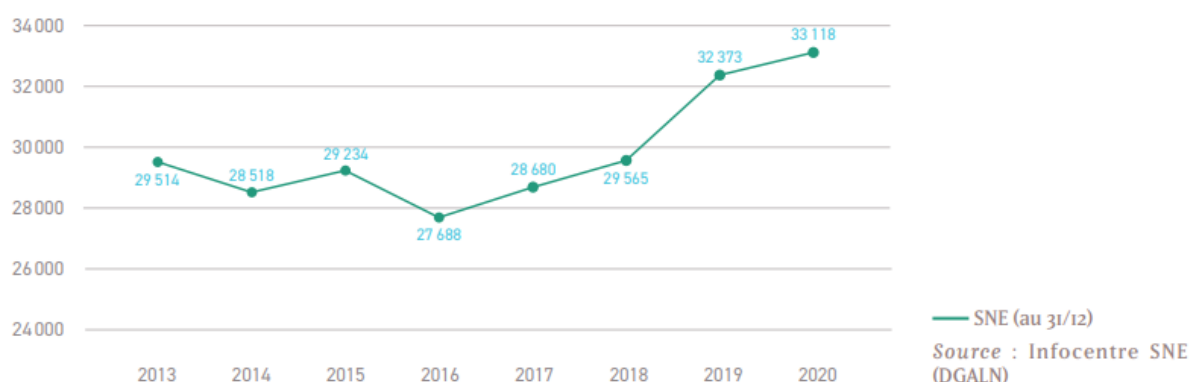


Figure 25 : "Évolution du nombre de demandes de logement social à La Réunion". Source : "Union-habitat.org"

C. La croissance économique en reprise³⁰

Durant ces dernières années, de multiples événements ont perturbé les équilibres planétaires, avec des conséquences aussi fortes sur l'économie nationale que sur l'économie réunionnaise. Les restrictions sanitaires liées au COVID 19, les impacts du réchauffement climatique ou encore dernièrement, la guerre en Ukraine ont modifié les

29 Il s'agit des logements sociaux avec plus de trois mois de vacance (DEAL)

30 Sandrine Sui-Seng. "Bilan économique 2021 - La Réunion". INSEE Conjoncture Réunion N°22. 1er juillet 2022.

émissions de matière première. Malgré l'instabilité de la situation sanitaire, **l'activité économique a repris de plus belle en 2021** à L'Île de la Réunion. Le "Produit Intérieur Brut" (PIB) en euros constants augmente de 6,7% par rapport à l'année 2021. Cette croissance économique est liée à la hausse dans la consommation des ménages et des administrations publiques ainsi qu'une augmentation dans les investissements. **Le tourisme, secteur clé et source de richesse à La Réunion reste bouleversé par les restrictions sanitaires** avec une baisse de 17% par rapport à l'année 2019 dans les hébergements collectifs touristiques et dans les hôtels.

En ce qui concerne le domaine du commerce extérieur, La Réunion affiche **un taux d'exportation et d'importation dynamique en 2021**. Selon les derniers chiffres de l'INSEE : Les importations représentent 6,2 milliards de biens en euros constants en 2021. Ce qui équivaut à une augmentation de 16,1% par rapport à l'année 2020. Cette hausse est liée en grande majorité au renchérissement des produits pétroliers et au dynamisme des biens de consommations non durables. En ce qui concerne les exportations, il est affiché un total de 376 millions de biens en euros constants en 2021. Ce qui équivaut à une augmentation de 28,4% par rapport à l'année 2020. Cette hausse est liée en particulier à l'augmentation de la demande de poissons et de sucres.

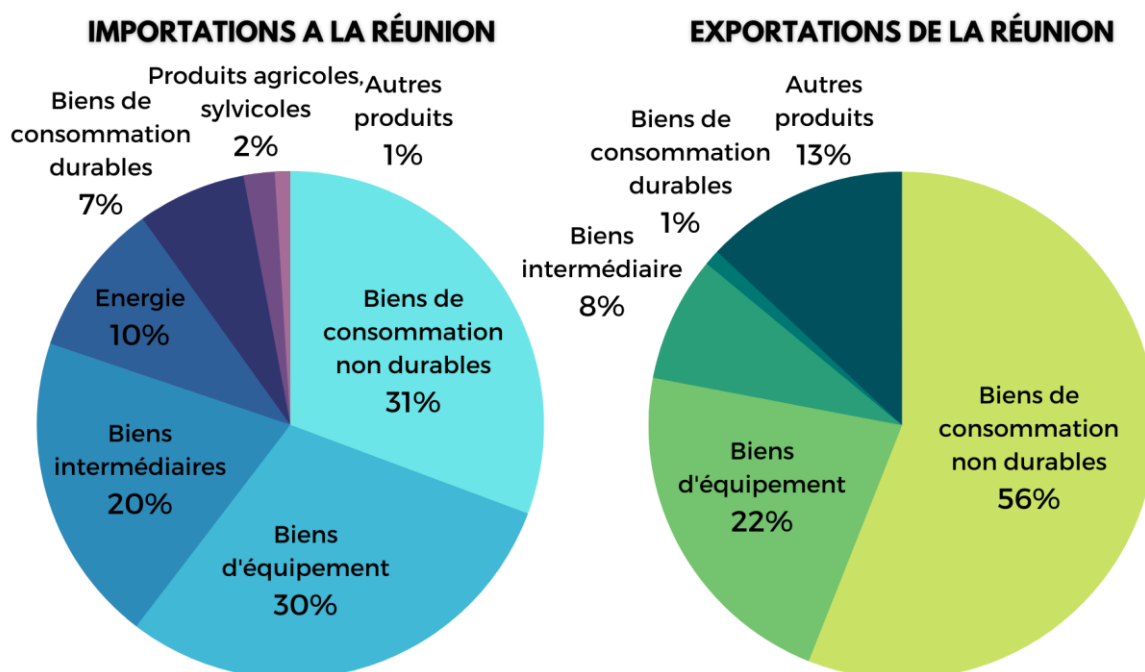


Figure 26 : "Valeur en pourcentage de l'ensemble des importations et exportations de la Réunion en 2021".
Réalisation : Maurane Lizé. Source : "INSEE, Douanes"

En 2021, l'hexagone semble être encore le fournisseur (59%) et l'importateur privilégié (33%) de la Réunion, face aux autres pays du monde.

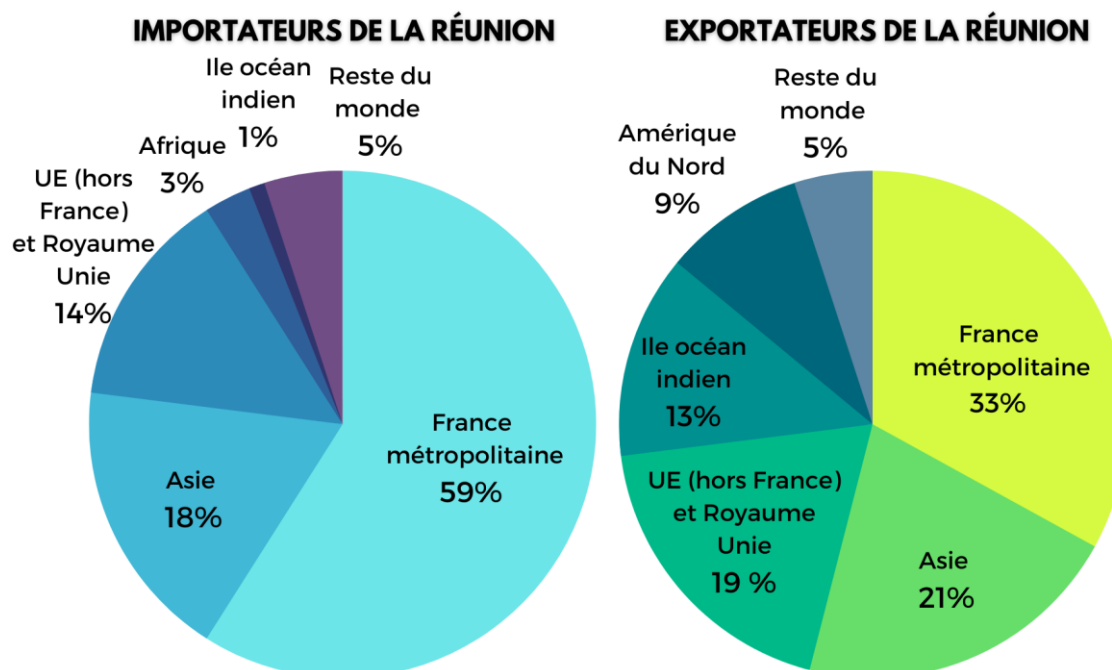


Figure 27 : “Les importateurs et exportateurs de l’Ile de la Réunion en 2021”. Réalisation : Maurane Lizé.
Source : “INSEE, Douanes”

La Réunion a une identité qui se caractérise particulièrement par une forte diversité communautaire et culturelle, qui de manière paradoxale crée aussi son unité et la sensation d’être “une communauté de destin³¹” Parallèlement, cette société multiculturelle et fédératrice accueille des enjeux sociétaux forts, avec des difficultés liées à la cohésion sociale, à la demande nombreuse en logement social, avec une situation économique en reprise en 2021. Enfin, le dynamisme démographique dont fait preuve la Réunion l’oblige à relever le défi de faire vivre une société grandissante au sein d’un territoire de petite taille et non extensible.

31 Région Réunion. “Une organisation du territoire marquée par son histoire” p.23. SAR 2011.

Chapitre 3 : Un territoire aux enjeux structuraux et sociétaux

La Réunion est un territoire regroupant **de forts enjeux structuraux et sociétaux** liés à la présence d'une armature urbaine concentrant les équipements et les entreprises dans certaines communes du littoral en délaissant les communes des hauts. **Cette polarisation engendre une forte mobilité** qui repose sur **l'utilisation massive de la voiture** au sein d'un **réseau routier saturé**. L'offre de transport en commun encore **insuffisante** ne permet pas de jouer positivement sur la fluidité du trafic. Les communes tentent de mettre en place des **nouveaux modes de transport alternatif** et de développer la pratique du vélo.

I. La concentration des équipements et des entreprises

L'armature urbaine actuelle de la Réunion fait ressortir une concentration des équipements et des entreprises principalement dans trois communes : Saint Denis, la capitale régionale, Saint Paul et Saint Pierre. Selon les données de l'Insee de 2017, ces communes concentrent 40% de la population (342 000 habitants) ainsi que 43% des équipements³² de la Réunion (14 950 sur 34 296 des équipements au total). Le Tampon (une commune mi-pente) et la ville de Saint André sont aussi bien dotés en termes d'équipement et d'entreprise. Globalement les communes des hauts (Cilaos, Salazie, L'Entre Deux Plaine des palmistes..) semblent être plus à la traîne en matière d'équipements et entreprises par rapport aux communes des mi pentes, et des bas.

32 Compose toutes les catégories d'équipements : Tourisme, transport, fonctions médicales, fonctions paramédicales, services de santé, service aux particuliers, Enseignement supérieur, formation, sport, loisir et cultures, commerce, action sociale, Enseignement du second degré, Enseignement du premier degré. Source : Open Data région Réunion, donnée : "*Base permanente des équipements 2017 à la Réunion*".

CONCENTRATION DES EQUIPEMENTS ET DES ENTREPRISES

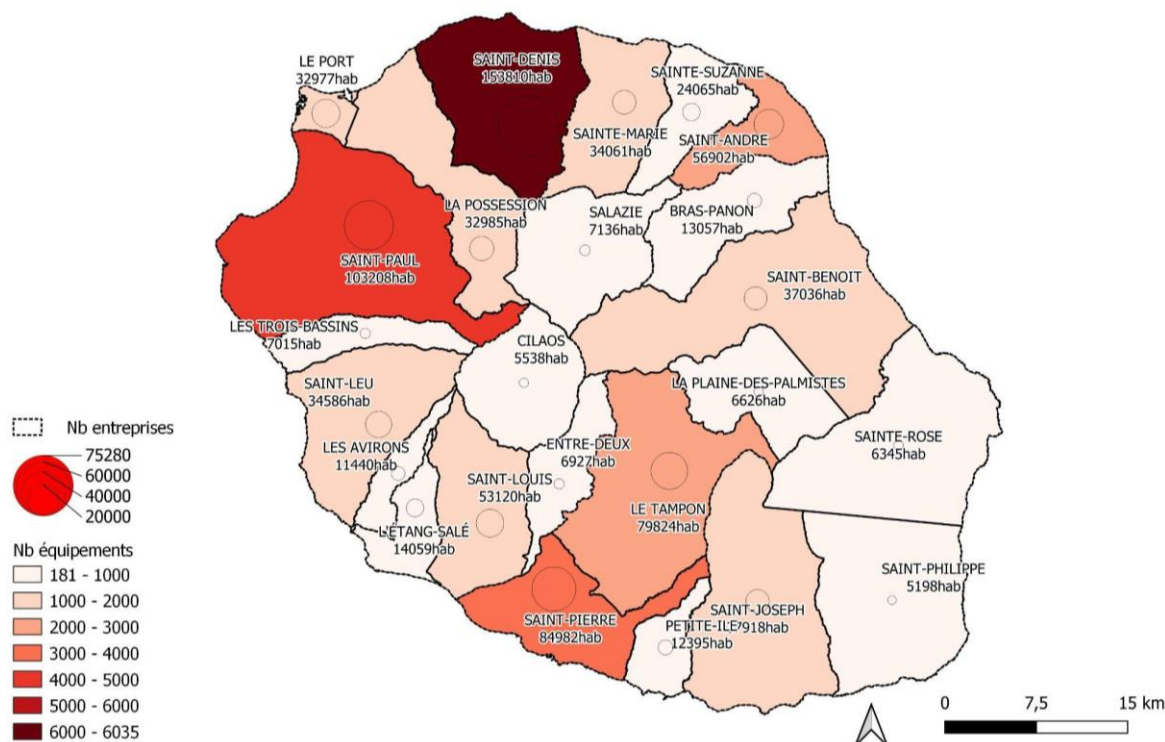


Figure 28 : “Concentration des équipements et des entreprises”. Réalisation : Maurane Lizé. Donnée : DEAL (nombre d’entreprises) et Région Réunion (nombre d’équipements)

Cette concentration d’équipements et d’entreprises dans certaines communes des bas révèle d’importantes inégalités territoriales et génère aussi une très forte mobilité³³ à la Réunion. Ce constat semble être le même qu’il y a une dizaine d’années dans le SAR 2011³⁴

II. Une forte mobilité reposant sur l’utilisation de transport individuel au sein d’un réseau routier saturé

A. L’armature routière “en boucle”

Les spécificités naturelles de l’île de La Réunion, telles que sa topographie, ont des conséquences directes sur l’aménagement du réseau routier. En effet, pour traverser les nombreuses ravines présentes sur l’île, les routes doivent soit faire l’objet de **long détour** ou nécessitent parfois **la création d’ouvrages d’arts** qui sont souvent **difficiles à réaliser** et

33 Cf. **Annexe 1** : “Carte des déplacements”. Source : “Enquête Déplacements Grand Territoire”, p.2. 2017.

34 Cf. **Annexe 2** : “Carte de la “Polarisation du territoire”. Source : SAR 2011, p.37.

onéreux. C'est pourquoi, l'armature routière de l'île est formée d'une "boucle" d'infrastructure primaire, composée d'un dernier tronçon nommé "La route des Tamarins" et d'autres "réseaux" locaux connectés partiellement les uns des autres. **Encore aujourd'hui, certaines zones dans les hauts de la Réunion demeurent enclavées.**



Figure 29 : Route de Cilaos, dites "La Routes des 400 virages". Source : "Réunion.fr"

La forte mobilité de la population ayant pour cause la concentration des équipements et des entreprises dans certaines communes ainsi qu'un maillage routier incomplet, impacte négativement la fluidité du trafic. Aujourd'hui le réseau routier se caractérise par une congestion conséquente, qui ne s'améliore pas avec l'utilisation massive et grandissante de la voiture.

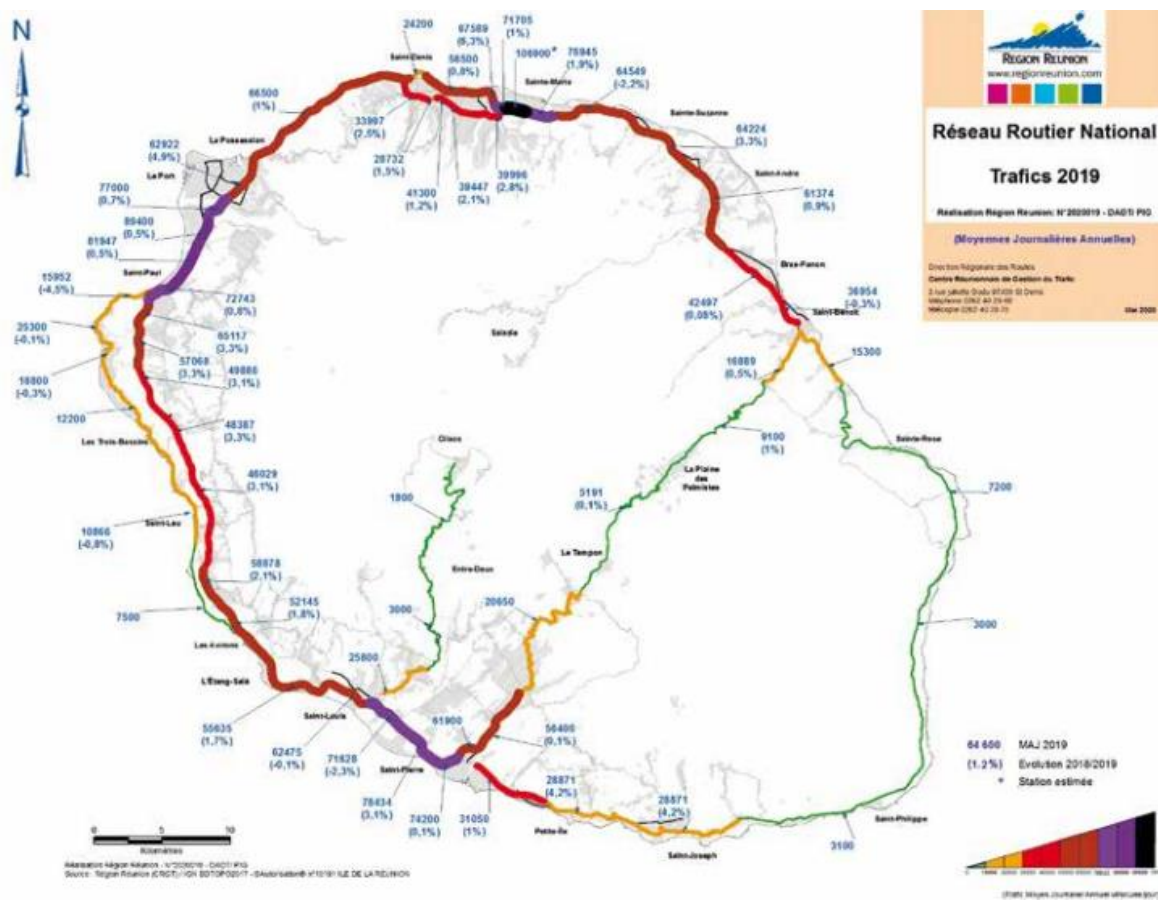


Figure 30 : “Carte des trafics 2019”. Source : Préfet de la région Réunion. “Bilan 2019 de la sécurité routière à la Réunion”

B. L’utilisation massive de la voiture

D’après une Enquête Déplacement Grand Territoire³⁵ menée par le « Syndicats Mixte des Transports de la Réunion » (SMTR) en 2017³⁶, les pratiques quotidiennes de déplacement à la Réunion se tournent principalement autour de **l’utilisation de la voiture (66%)**. En second plan, vient **la marche à pied (25%)**, puis dans une faible mesure coexiste **la pratique des transports en commun (7%)** dont 2% sont liées à la pratique des transports scolaires. Depuis 2007, l’utilisation de la voiture pour se rendre au travail est passée de 77% à 79%. Une enquête menée par l’INSEE³⁷ en 2021 révèle que : “sept Réunionnais sur dix qui travaillent à moins de 5 km de leur domicile utilisent la voiture pour s’y rendre”. **Les trajets domicile/travail ont tendance à s’étendre** avec une moyenne de 11 km, c’est-à-dire 1km de plus qu’il y a dix ans. **Enfin, la mobilité domicile-travail se caractérise par de l’autosolisme³⁸ : 80% des réunionnais se rendent au travail seuls.**

Malgré une utilisation massive de la voiture, le covoiturage semble officiellement très peu utilisé à la Réunion. Néanmoins, cette pratique tend à se développer à l’avenir. Pour contribuer à son développement, la Région Réunion a créé en 2016 une application « Karos³⁹» en partenariat avec Total. Le représentant de ce nouveau réseau s’est exprimé sur la pratique du covoiturage à la Réunion en disant que : « si 10% des Réunionnais covoituraient, il n’y aurait plus d’embouteillages à La Réunion. Évidemment, c’est théorique et c’est difficile de faire covoiturer 85 000 personnes en même temps. Mais il n’empêche que, vraiment, avec un peu plus de covoiturage, on pourrait réduire considérablement la circulation sur les routes réunionnaises ». Depuis fin février 2022, les trajets de covoiturage réalisés par le biais de l’application sont désormais financés par la région. Suite à cette annonce, **un grand pic**

35 CEREMA. L’enquête est appuyée de la méthode “Standard Certu” créée par le Cerema. (Source : “Les enquêtes mobilité certifiées Cerema (EMC) : Principes méthodologiques”. 2 mars 2021)

36 CEREMA. “L’Enquête Déplacements Grand Territoire de la Réunion livre ses premiers résultats”. 2 novembre 2017.

37 Noémie Letailleur. “Moins de 5km de trajet de domicile au travail : 7 actifs sur 10 prennent la voiture”. INSEE Flash Réunion N°193. 26 janvier 2021.

38 Définition de La Langue Française : “Fait de circuler seul dans une automobile”

39 Karos. “Karos s’envole pour la Réunion, en partenariat avec Total”. 3 juin 2016

Région Réunion. “La Réunion y roule ek Karos ! Le service de covoiturage de la Région Réunion. 27 janvier 2021.

IP/MAF/PS. “Karos : l’application covoiturage pour fluidifier le trafic à La Réunion.” Réunion la 1ère. 22 février 2022.

d’inscription a eu lieu : À peu près 1500 inscrits supplémentaires.

Le développement de la pratique du covoiturage à la Réunion est une bonne solution pour fluidifier le trafic routier. Cependant, il faut également miser sur l’amélioration des modes de déplacement alternatifs à la voiture, qui, pour l’instant, ne semblent pas correspondre aux attentes de la population réunionnaise.

III. L’offre de mode de déplacement alternatif à la voiture insuffisante

En 2017, les transports collectifs restent globalement peu pratiqués à la Réunion (7%). Une légère hausse de la pratique des bus s’est produite depuis 2007 pour les mobilités domicile/travail mais ne représente encore qu’un faible taux : 6% en 2017.

A. Une offre de transports collectifs insuffisante

1. Les bus circulant dans un réseau routier saturé

Globalement, la Réunion est couverte par **un réseau de bus équilibré sur tout le territoire**. Il existe actuellement six “Autorités Organisatrices de Mobilité” (AOM)⁴⁰ régissant l’offre de transport. **Chaque intercommunalité dispose de son réseau de bus avec sa propre grille de tarification :**

Zone	Le Nord	L’Est	Le Sud	Le Sud Ouest	A l’Ouest
EPCI					
Réseau de bus					

Figure 31 : “Réseau de bus par intercommunalité”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : “Réseaux des bus à l’Ile de la Réunion”. Le Guide de la Réunion

40 La Région chef de file et les cinq EPCI

De même, il existe également un réseau de bus interurbain qui a été mise en place par la Région, le “Car Jaune”. **Ce réseau de bus fait polémique en raison du nombre de places limité, de l’irrégularité et du retard des bus par rapport aux horaires indiqués.**



Figure 32 : Car jaune. Source : Région Réunion

CARTE DU RESEAU DE TRANSPORT EN COMMUN

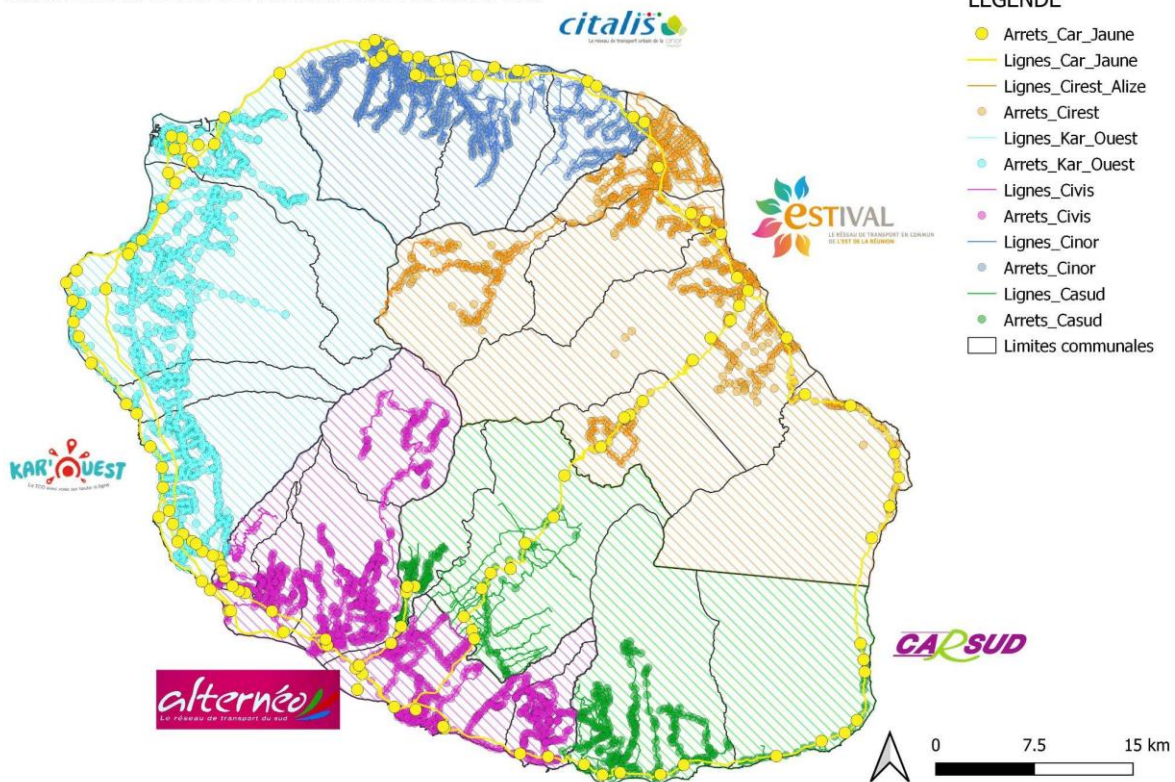


Figure 33 : “Carte du réseau de transport en commun”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : DEAL Réunion

“Pour prendre le bus il ne faut pas avoir d’horaire. Les bus sont coincés dans les embouteillages donc les gens entre le bus ou la voiture avec de la musique, ils choisissent la voiture.” X, Agent de la DEAL. Qu’ils s’agissent des réseaux de bus intercommunaux ou des

réseaux de bus interurbains, ces derniers **ne disposent que de quelques voies⁴¹ qui leur sont attribuées sur leur trajet**. Ils ne sont donc pas considérés comme des “Transports Collectifs en Site Propre” (TCSP). **Ainsi, ils circulent dans un réseau routier qui est quotidiennement en saturation.**

Même si le réseau de bus couvre une grande partie du territoire, ce moyen de transport n’a pas été suffisamment développé, pour devenir une réelle alternative face à la voiture.

2. Les TCSP émergents

Plus récemment, s’est ouvert le “Papang” dans la ville de Saint Denis. **Il s’agit du premier téléphérique des Outre-mer, de l’Océan Indien et de la Réunion⁴²**. Il a été inauguré le 15 mars 2022 par la CINOR pour permettre de contribuer à **désengorger la circulation dans la capitale réunionnaise**. Ce mode de déplacement présente l’avantage d’être :

- **Efficace** car elle permet de connecter différents pôles dans la ville de Saint Denis : du quartier du Chaudron jusqu’au nouveau lycée de Bois-de-Nèfle en passant par l’Université de la Réunion, et l’hôtel.
- **Adaptée à la topographie de la Réunion**, le téléphérique peut transporter jusqu’à 6 000 voyageurs tous les jours sur un dénivelé de 300 mètres.
- **Écologique**, car il est 100% électrique et ne mobilise pas autant de foncier qu’un transport urbain terrestre.
- **Rapide** à construire (16 mois de chantier pour le Papang) en comparaison d’un métro ou un tramway et les chantiers sont **moins contraignants** pour les habitants car il y a moins de nuisances.
- **Moins coûteux** pour ses usagers (le ticket est à 1 euro) ainsi que pour les constructeurs (plus coûteux que le bus, mais moins que celui d’un tramway, ou d’un métro dans sa construction).

C’est pour tous les avantages de ce premier téléphérique, qu’une seconde ligne est prévue pour 2023 dans les hauts de Saint Denis⁴³. Celle-ci reliera le Bas de Bellepierre à la Montagne,

41 Le SRIT démontre qu’il existe seulement 30km de voies affectées aux transport collectifs sur l’ensemble des routes à la Réunion. Ce qui représente une faible part.

42 20 minutes. “La Réunion : Le premier téléphérique de l’Ile et de tout l’Océan Indien, a été mis en service”. 15 mars 2022.

43 Bureau Veritas. “La Réunion, ces téléphériques urbain qui vont bouleverser la mobilité sur place”. 12 avril

en passant par le CHU. Ce projet vise principalement à sécuriser l'unique route qui relie ces deux quartiers (LA RD41), qui est connue comme étant régulièrement saturée, coûteuse à entretenir et surtout dangereuse du fait des risques d'éboulements présents.



Figure 34 : *Le Pagang, téléphérique de Saint Denis.* Source : Francetvinfo

B. Des pistes cyclables présentes mais déconnectées les unes des autres



En complémentarité de la pratique de la voiture et des transports en commun, La ville de Saint Denis tente de développer la pratique du vélo en proposant depuis novembre 2021, un réseau de vélos électriques.

Figure 35 : *“VéloCéan”, Saint Denis.* Source : *“CartedelaRéunion.fr”*

En revanche, cette pratique pourra réellement émerger lorsque les pistes cyclables seront véritablement connectées entre elles, **ce qui n'est pas encore le cas à Saint Denis** et dans bien d'autres communes de La Réunion :

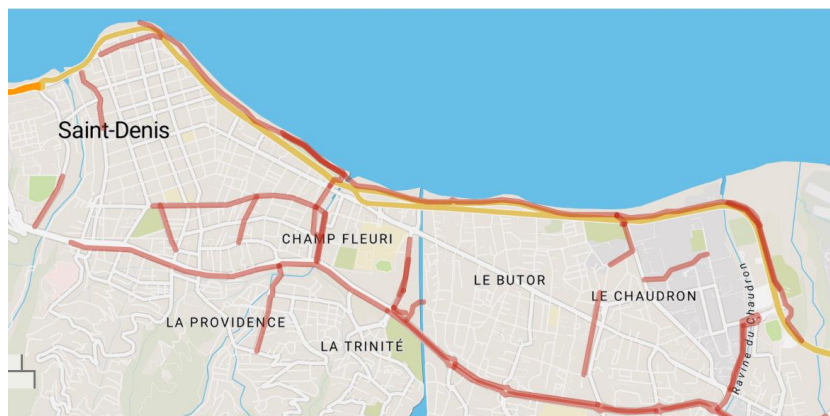


Figure 36 : “Les pistes cyclable de Saint Denis”. Source : Open Data, Région Réunion

Il existe une réelle volonté de développer les modes de transport doux à la Réunion mais tant qu’il n’existera pas **un réseau cyclable sécurisé, une complémentarité entre la pratique du bus et du vélo** ou encore **des services supplémentaires proposés aux cyclistes**, cette pratique restera encore **sous exploitée**.

La concentration des équipements et des entreprises dans certaines communes, ainsi que l’armature routière qui l’accompagne entraînent une très forte mobilité sur le territoire réunionnais. Cette forte mobilité se traduit par la saturation des grandes infrastructures routières. Étant donné que l’offre de transport en commun ne permet pas aujourd’hui de répondre à l’attente des réunionnais, 66% des déplacements se font en 2017 en voiture. Pour répondre à cette problématique de congestion du réseau routier, des projets de nouvelles infrastructures ou de mode de transport voient le jour et d’autres font toujours l’objet de réflexion. Malgré les problématiques liées à la structuration du territoire, celui-ci reste très apprécié des réunionnais parce qu’il est doté d’un cadre de vie attractif.

Chapitre 4 : Un cadre de vie attractif mais fragile

Le cadre de vie des Réunionnais est attractif grâce à **la diversité des paysages** qui composent le territoire. Ces paysages, reposant majoritairement sur **les espaces naturels, sont fragilisés par les activités humaines**. La biodiversité aquatique et terrestre qui fondent la richesse de l'Île se trouvent donc intrinsèquement **impactées**. Enfin, ce cadre de vie est menacé par l'exposition du territoire **à sept risques naturels qui deviennent de plus en plus intenses avec le réchauffement climatique**.

I. Les paysages réunionnais menacés par l'activité anthropique

Malgré sa petite taille, les contrastes de l'Île de la Réunion que se soit en termes de climat, de population ou encore de morphologie, s'entremêlent pour former **une diversité de paysages**. Le SAR 2011⁴⁴, en distingue sept :

- **“Les paysages urbains”** situés dans les **grands pôles urbains**. Ils se caractérisent par **des centre-villes anciens** où sont situées **les maisons traditionnelles** de la Réunion, nommé “les cases créoles”. Ces dernières se retrouvent au sein d'un **paysage urbain récent en pleine croissance** et où il est parfois difficile de **reconnaître les centralités**.



Figure 37 : “Ville de Saint Denis”. Source : Anonyme

- **“Les paysages littoraux balnéaires”** se situent principalement sur **la partie ouest** de la Réunion en raison de la présence de **la barrière de corail**. Il s'agit d'un milieu victime désormais d'une **sur fréquentation** qui cause **de multiples problèmes** tels que : La pollution, la dégradation des fonds lagunaires et marins,

44 Région Réunion. “Un cadre de vie attractif mais fragile”, p.46-59. SAR 2011

les stationnements, de détérioration des espaces d'accueil etc..



Figure 38 : Ville de Saint Leu. Source : "Carte de la Réunion.fr"

- ***“Les paysages commerciaux et industriels”*** sont nombreux à l’entrée des villes, à proximité des grands axes routiers. Ces zones se sont développées sur le **modèle métropolitain** au détriment des caractéristiques de l’Île⁴⁵. Huguette Bello, la présidente de région a exprimé lors de la CESAR son souhait de ne plus voir se développer les “Zones d’Activités Économiques” parce que leur présence participe à **la saturation du trafic** et celles-ci ne correspondent pas **au besoin de la population**. *“Dans un pays pauvre comme le nôtre, on continue de faire des grandes zones commerciales”* Huguette Bello, CESAR.



Figure 39 : “Zone industrielle du Chaudron”, Saint Denis. Source : “Ipreunion.com”

- ***“Les paysages du mitage”*** se concentrent dans **la périphérie des agglomérations**. Ils sont caractéristiques d’une urbanisation incontrôlée, vecteur de d’habitat dispersé. Ce phénomène se développe au détriment des espaces purement agricoles et naturels.

45 La Région Réunion précise dans le SAR 2011 à propos de ce type de paysage que : *“Les particularités de l’île, la valeur touristique de ce qui est donné à voir, la nécessaire compacité des équipements dans un contexte insulaire n’ont pas été prises en compte”*



Figure 40 : “Entre Le Plateau Piton Saint Leu”. Source : “L’Atlas des paysages de La Réunion”

- **“Les paysages agricoles”** ont **une importance sensible** dans le quotidien du cadre de vie des réunionnais. La variété de ces paysages et le contraste entre ces derniers émane de **la diversification de l’agriculture**. L’Atlas des paysages⁴⁶ distingue désormais **six types de paysages agricoles** : Les paysages des cannes à sucre, les paysages de savane, les paysages de nature jardinée, les paysages agricoles mixtes, les paysages de pâturages d’altitudes et enfin les paysages agricoles des cirques et des îlets. **Ces paysages se font chaque année grignoter par l’Étalement Urbain⁴⁷.**



Figure 41 : “Champs de Canne et Ananas à Mont vert les Hauts”. Source : “L’Atlas des paysages de La Réunion”

- **“Les paysages naturels des bas”** sont fragilisés par **les pressions foncières** et **les infrastructures naissantes**. Ces paysages en particulier, se situent sur **la Côte Ouest de la Réunion**. Ils conservent le souvenir **des grandes Savanes de la Réunion** avant

46 Atlas des paysages de La Réunion. Ministère de l’Ecologie, de l’Energie, du Développement Durable et de la Mer.

47 D’après l’Atlas des paysages, il y a 4000 hectares de Surface Agricole Utilisée (SAU) de moins à la Réunion en 2020.

l'arrivée des hommes.

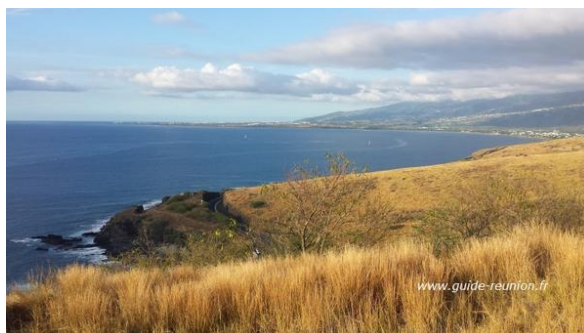


Figure 42 : “La savane de Saint Paul” (Cap La Houssaye). Source : “Guide-réunion.fr”

- **Les paysages patrimoniaux** représentent **les paysages naturels remarquables** de l'Île. Ces derniers sont classés depuis 2010 au patrimoine de l'Unesco : « *Les pitons, les cirques et les remparts* ». Aujourd'hui, les cirques composés **de longues plaines encerclées de rempart montagneux**, représentent l'une des principales “attractions⁴⁸” pour les touristes.



Figure 43 : “Cirque de Salazie”. Source : Réunion.fr

48 Thierry Nicolas. *L'insularité aujourd'hui : entre mythes et réalités*. Avril 2007

Synthèse des paysages de la Réunion :

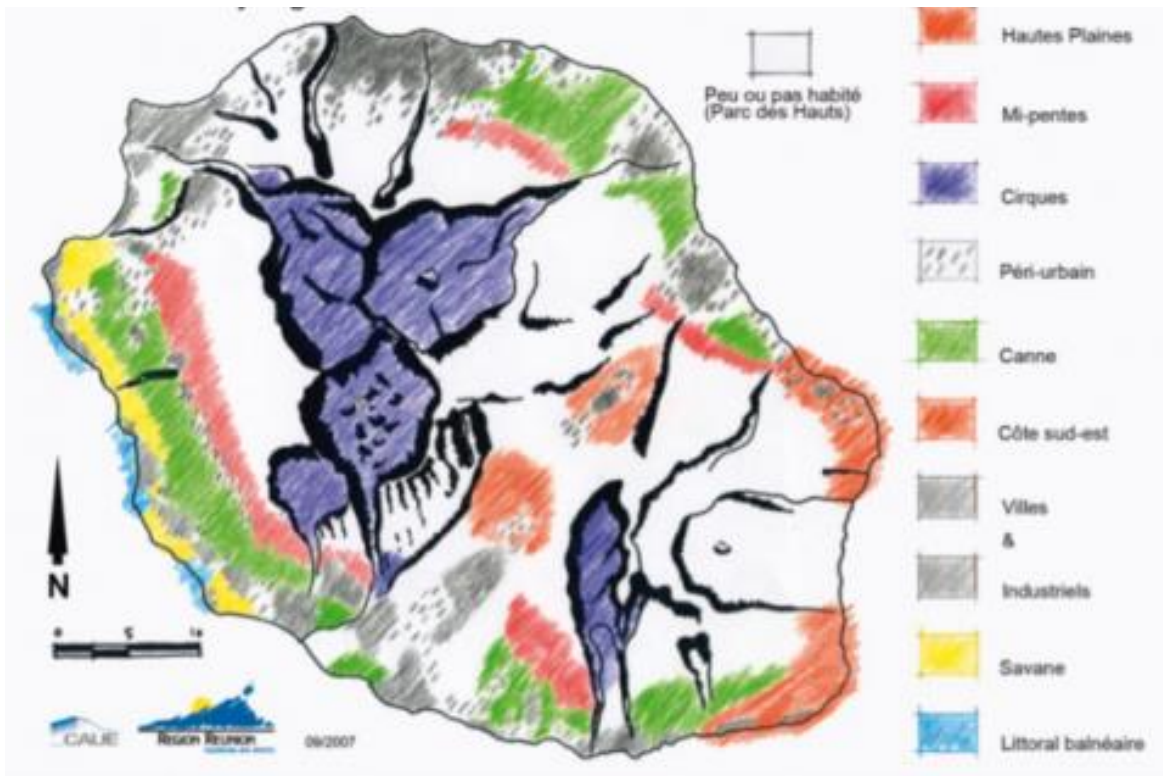


Figure 44 : “Carte des paysages”. Source : Région Réunion. SAR 2011

Cette diversité paysagère représente une source de richesse essentielle au bien être de l’île et à sa population. Elle contribue à la fois à maintenir un cadre de vie agréable et à forger l’identité réunionnaise. Toutefois, ces paysages sont peu à peu fragilisés par l’activité anthropique :



- **Figure 45** : “Pollution maritime par hydrocarbure liée à l’échouage d’un vraquier mauricien sur la côte réunionnaise”. Source : “Reporterre de l’écologie”
- **Figure 46** : “Pollution des plages à la Réunion”. Source : “Azinfo974.com”
- **Figure 47** : “Pollution des espaces naturels, la cascade Niagara à Sainte-Suzanne”. Source : Les déchets s’accumulent devant la Cascade Niagara. IMAZPRESS. Lundi 20 novembre 2021.

En 2010, la Réunion avait été **classée deuxième en termes de pollution aux particules fines**. Aujourd'hui, Sur l'ensemble de la l'Ile, 43 sites sont déclarés comme étant pollués. Paradoxalement, une étude menée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 2018 indique que **la ville la moins polluée de France se situe à l'Ile de La Réunion**. Il s'agit de "La Plaine des Cafres"⁴⁹



- **Figure 48** : “Le littoral du Cap la Houssaye à revaloriser en réduisant la place de la voiture”.
Source : Atlas des paysages de La Réunion
- **Figure 49** : “L’aspect excessivement minéral du littoral de Saint Denis”. Source : Atlas des paysages de la Réunion

Ainsi, l’urbanisation incontrôlée, la pollution, la sur fréquentation de certains des espaces peuvent nuire parfois à la qualité de certains paysages mais aussi à la biodiversité marine et terrestre.

II. La biodiversité marine et terrestre en danger

L’atteinte aux espaces naturels par les activités humaines a un impact particulièrement fort sur le patrimoine naturel de l’Ile de la Réunion. Des études⁵⁰ indiquent que plus de 70% de la végétation indigène antérieure a disparu depuis l’arrivée de l’homme sur l’île. Par ailleurs, l’île constitue “*un laboratoire actif de l’évolution*” en raison de son **isolement géographique**. Depuis des centaines de milliers d’années d’isolement, plusieurs espèces indigènes **ont évolué** jusqu’à l’obtention de gènes différents de ceux qu’elles avaient à l’origine. Ce sont ce qu’on appelle “*des espèces endémiques*”. **A la Réunion, plus de 25%**

49 Pierrot Dupuy. « La ville la moins polluée de France est la Réunion. Devinez laquelle? » Zinfos974. 5 mai 2018.

50 « Objectifs de développement durable à La Réunion : analyse de l’évolution des indicateurs depuis 20 ans. » L’INSEE, la DEAL. 2022

des espèces indigènes sont endémiques de manière stricte. Cela signifie que leur disparition locale entraînera aussi **leur extinction au niveau mondial.**

Pour contribuer à **la protection des espèces menacées**, un arrêté définissant une liste de 238 espèces végétales à protéger à la Réunion est sorti en 2017. Suite à cette publication, la réglementation impose **une interdiction d'atteinte à leur vie et reproduction**, ainsi qu'une **interdiction au commerce**. En 2020, un quart des espèces est menacé de disparition à la Réunion. Ainsi, pour lutter contre la disparition de ces espèces, les espaces de protection réglementaire ont évolué en 2021 pour atteindre **44% de la surface terrestre de la Réunion**. En parallèle, **un combat s'engage** contre les espèces indigènes qui ont été introduites depuis la découverte de l'Île au XVe siècle car ces dernières **se nourrissent** des espèces locales et/ou **s'approprient** leurs ressources vitales. Les derniers chiffres montrent qu'il existe seulement 15% des zones à enjeu de conservation ne disposant d'aucune espèces envahissantes.

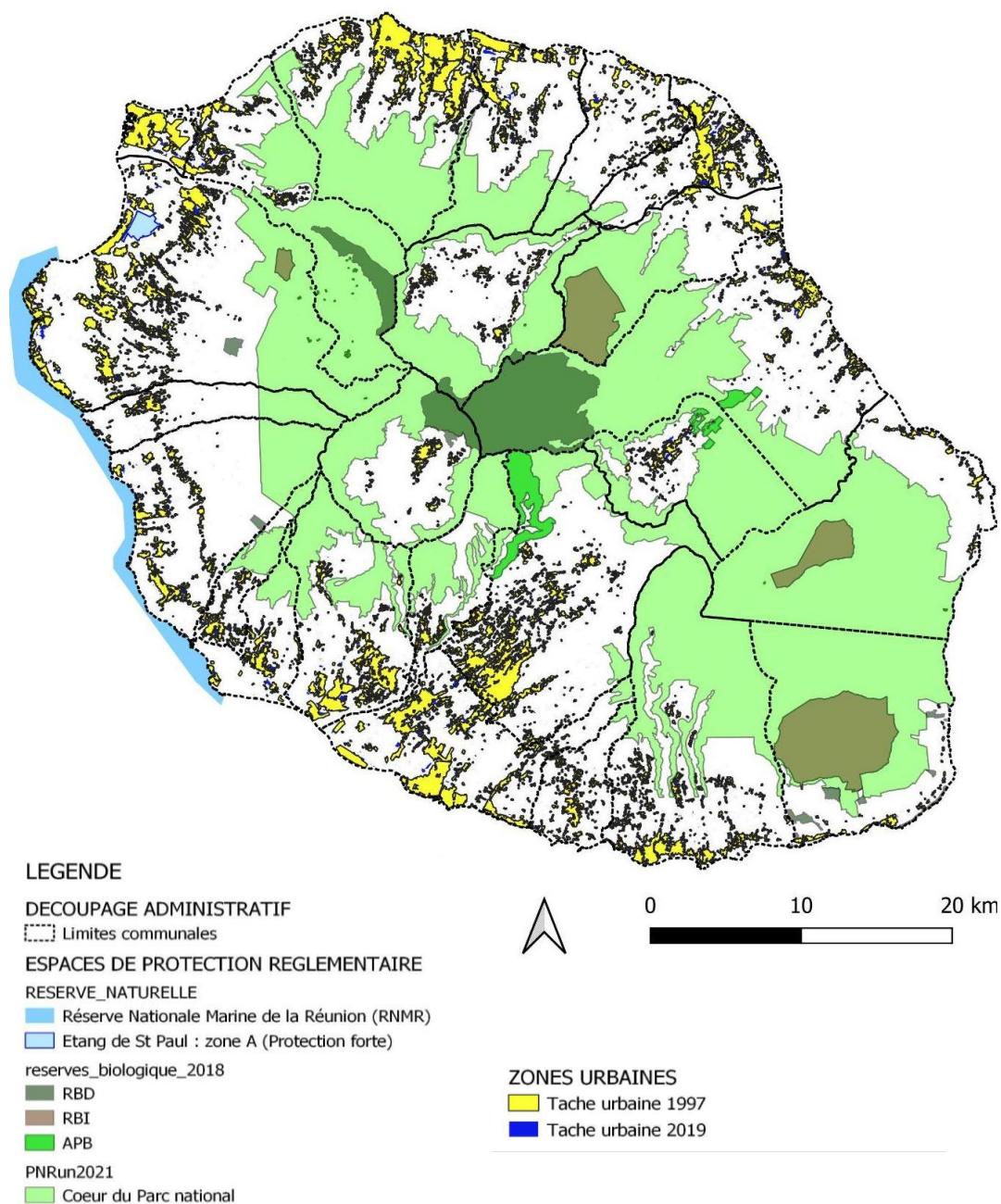


Figure 450 : « Evolution de la tache urbaine et espace de protection réglementaire ». Réalisation : Maurane Lizé. Donnée : DEAL Réunion

A côté de la disparition progressive des espèces endémiques de La Réunion, on assiste à une dégradation de l'état des masses d'eaux superficielles sur le territoire. Entre 2015 et 2019, le taux de masse d'eau en bon état a baissé au point d'atteindre les 12%. Ce phénomène impacte directement la biodiversité marine qui en subit les conséquences, notamment le récif corallien qui est particulièrement menacée à la Réunion.

L'environnement de la Réunion subit de pleins fouet l'impact des activités humaines. Les paysages, la source d'attractivité de l'Île, sont menacés par l'étalement

urbain⁵¹. Les espaces naturels marins et terrestres sont dégradés par la pollution et le réchauffement climatique. Enfin, le cadre de vie des réunionnais est aussi menacé par les risques naturels qui s'intensifient.

III. Une île exposée aux risques naturels s'intensifiant avec le changement climatique

Le positionnement de l'île de la Réunion au sein d'un milieu tropical à la fois océanique et cyclonique, sa nature géologique atypique ainsi que ses caractéristiques climatiques, font d'elle la région française la plus touchée par les risques naturels⁵². En effet, parmi les huit risques naturels principaux détectés sur le territoire national, l'île en est exposée à sept, qui sont :



Figure 51 : “Les sept risques présents à l’île de la Réunion”. Réalisation : Maurane Lizé. Donnée : DEAL Réunion

Ces risques naturels se sont particulièrement intensifiés avec le dérèglement climatique. En particulier en ce qui concerne les activités cycloniques qui se sont avérées comme étant

51 Entre 2018 et 2019, la tache urbaine a augmenté de 164 hectares pour atteindre les 30 242 hectares d’après les dernières données de l’Agence d’urbanisme de la Réunion. Source : le groupe Étalement Urbain. Agorah.

52 Gouvernement. *Prévention des risques naturels*. Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires. Lundi 2 août 2021

supérieures à la normale durant de la saison 2020 et 2021. *“Avant lorsqu’on parlait de cyclones à la Réunion, c’étaient des vents qui oscillaient entre 150 et 200km/h. Il y en a eu deux cette année, ce sont des cyclones qui tournent autour des 250 km/h et même jusqu’à 300 km/h. Ces cyclones sont passés à 200km des côtes de la Réunion, et ils ont tout de même fait des dégâts. S’ils avaient été plus près, l’île aurait été dévastée”* X, agent de la DEAL.

L'arrivée d'un cyclone⁵³ à la Réunion peut être particulièrement dangereux⁵⁴ par rapport à trois éléments : **Le vent, la pluie et la houle**. En effet, le vent se renforçant avec le relief de l’île, peut impacter de façon importante **les constructions, les espaces naturels** et les **cultures agricoles**. En ce qui concerne la pluie, il faut savoir qu’au contact des ravines, celle-ci peut se transformer **en torrent**. Le ruissellement de l’eau a pour conséquence les **glissements de terrain** ainsi que **des chutes de pierres**. L’abondance de la pluie est ce qui cause **le plus d’accidents et de victimes** à l’île de la Réunion. Enfin, concernant la houle, celle-ci est de trois types à la Réunion : Les houles des Alizés, les houles australes ainsi que les houles cycloniques. Lors des cyclones, la houle est extrêmement **menaçante pour les côtes réunionnaises**. **Elle crée des dégâts sur les aménagements portuaires, les habitations et représente un très grand risque pour les usagers de la route du littoral**. De plus, les houles cycloniques détériorent les récifs coralliens, ce qui accélère le phénomène d’érosion des plages.

“ De manière générale, la houle est plus forte qu’avant. Il y avait des endroits qui étaient stables qui aujourd’hui se font attaquer par la houle mettant en danger des habitations.” X, Agent de la DEAL.

L’enjeu pour la Réunion, est de construire des aménagements qui soient suffisamment solides pour supporter et protéger les habitants de la puissance des cyclones, et suffisamment hauts près des côtes pour contrer les houles.

53 Préfet de la Région Réunion. *Saison cyclonique : Bilan 2021 et prévisions 2021 - 2022*. 9 novembre 2021.

54 “Cyclone à la Réunion”. Habiter la Réunion

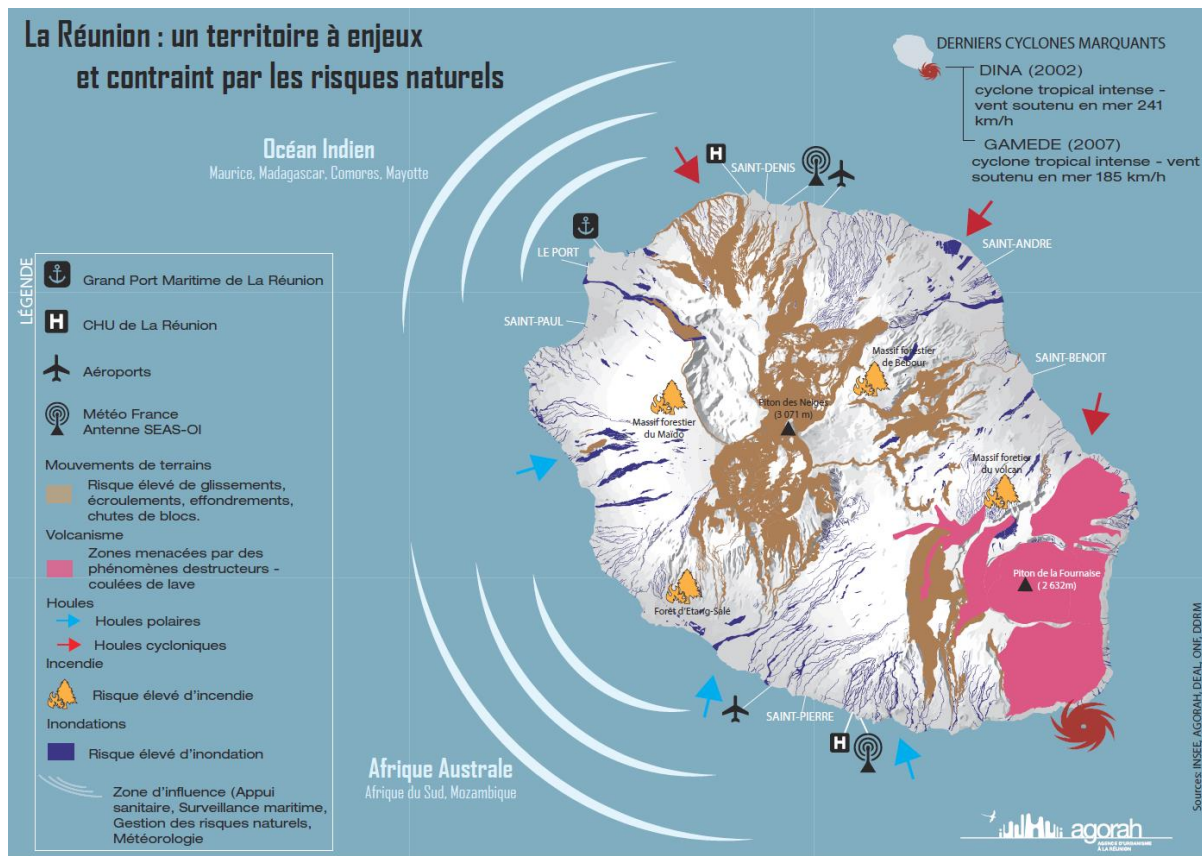


Figure 52 : “Bilan des observatoires réunionnais”. Source : AGORAH

L'île de la Réunion est composée d'un patrimoine naturel qui nécessite d'être protégé des activités humaines et des risques naturels qui s'intensifient avec le changement climatique. Le cadre de vie des réunionnais, à la fois attractif et fragile, est également menacé par sa forte dépendance avec la métropole.

Chapitre 5 : Une région consommatrice et dépendante de la métropole

En raison de la dynamique démographique de la Réunion, et du changement dans les modes de vie des réunionnais, la consommation d'énergie fossile à la Réunion a augmenté **de 60% en presque 10 ans**⁵⁵ d'après une étude menée par l'INSEE⁵⁶. De même pour la production des déchets par habitant, qui est passée de **530 kg en 2007 à 640 kg en 2017**. Ce chiffre est supérieur à 590 kg, qui est la quantité moyenne par habitant dans les départements français. **Ces constats sont très problématiques dans un contexte insulaire dans lequel les modes de vie dépendent en grande majorité de l'hexagone.**

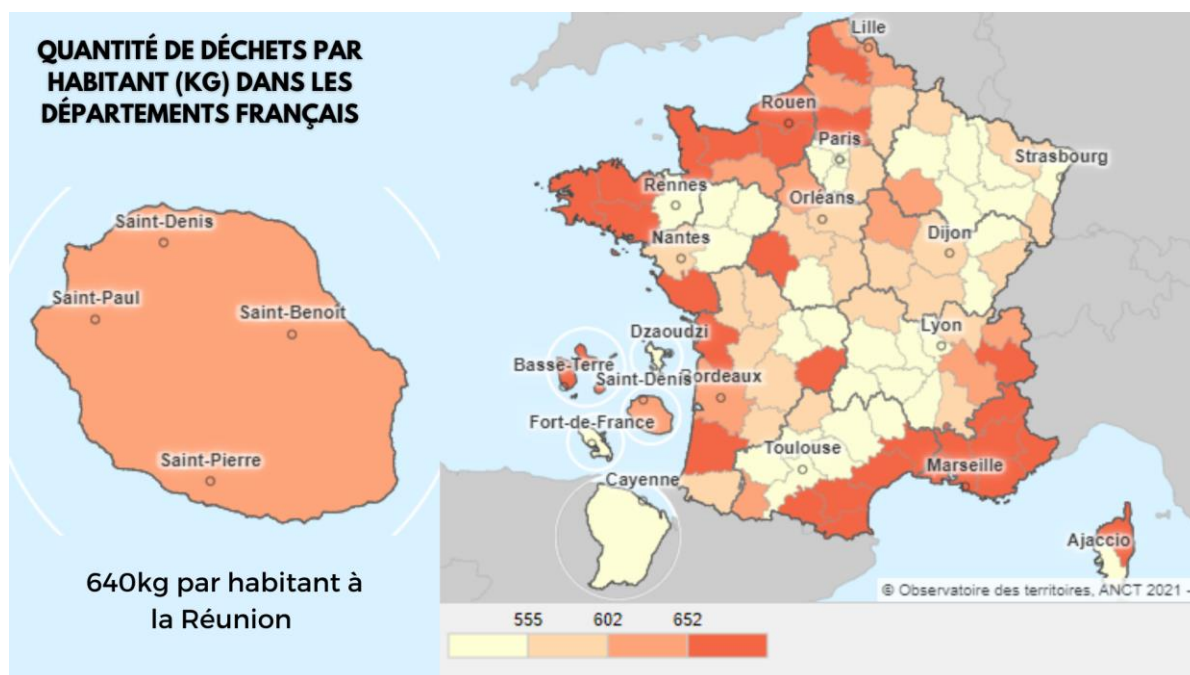


Figure 53 : “Quantité de déchets par habitant dans les départements français”. Source : “Observatoire des territoires”, ANCT 2021

I. La dépendance énergétique de l’Ile de la Réunion

A. La dépendance de l’Ile aux énergies fossiles

Depuis 2020, la consommation énergétique de la Réunion dépend à **87% des énergies fossiles**⁵⁷ et cela malgré le fait que cette source d'énergie a des conséquences néfastes sur

55 entre 2000 et 2019

56 Caroline Coudrin, Sébastien Mariotti (DEAL). “La Réunion face au défi du changement climatique : entre constats et solutions”. INSEE Analyse Réunion N°63. 8 octobre 2021

57 SPL Horizon Réunion “Observatoire Energie Réunion”.

l'environnement, et **dépend uniquement** ⁵⁸des importations provenant de la métropole. “S’il n’y a plus d’importation de ressources énergétique fossile (charbon, pétrole, etc.), il n’est plus possible de produire de l’électricité sur l’Île parce que l’Île dépend beaucoup de l’énergie fossile, et ça signifie que toute la vie économique s’arrête, ainsi que le confort de vie dans lequel les réunionnais vivent.” X agent de la DEAL.

En 2020, l’approvisionnement en énergie fossile se compose en grande majorité de **produits pétroliers** (L’Essence, le Gazole, le Carburacteur, le Fioul lourd). Cette source permet d’alimenter les secteurs du transport, de l’agriculture, de l’industrie ainsi que la production énergétique. Puis du **charbon**, dans le but de produire de l’électricité au sein des centrales thermiques de bagasse ou de charbon. Enfin, les importations proviennent à faible mesure **du gaz butane**.

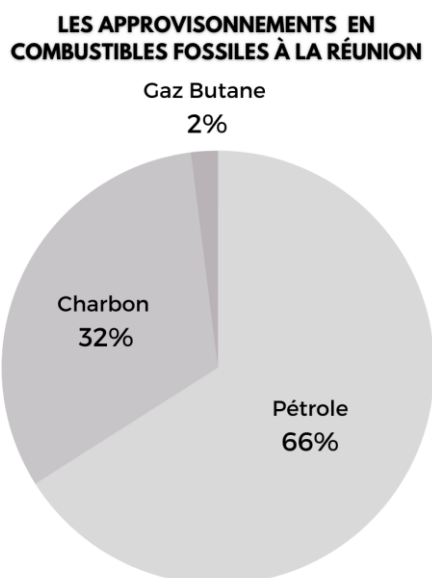


Figure 54 : “Graphique sur les consommations en énergie fossile à La Réunion”. Réalisation : Maurane Lizé.
Source : SPL Horizon Réunion

Malgré la dépendance énergétique de l’Île à la métropole, la consommation provenant de l’énergie fossile a augmenté à la Réunion de 8,7% entre 2019 et 2020. Ce taux s’explique par l’augmentation entre 2019 et 2020 de la consommation en gaz butane (5,7%) et du charbon (3,8%). A contrario, les consommations en carburant ont baissé de 14% en raison des mesures restrictives liées aux déplacements qui ont eu lieu durant la pandémie du COVID 19.

58 Direction Générale du Trésor.” *Energies renouvelables dans l’Océan Indien : situation, enjeux et perspectives*”. Ministère de l’économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et Numérique. 29 janvier 2018.

B. Une faible valorisation des ressources locales pour produire de l'énergie

Bien que l'Île de la Réunion dispose d'un **grand potentiel en termes d'énergies renouvelables (EnR)**, les ressources locales sont encore faiblement valorisées sur le territoire. En 2020, seulement 13% de la consommation énergétique primaire totale provient des EnR. En 2020 cinq ressources sont valorisées à la Réunion pour produire de l'énergie : La biomasse, le solaire, l'hydraulique, l'éolien, et l'huile usagée Malgré le nombre de ressources, la production totale d'EnR dépend **des conditions météorologiques**.

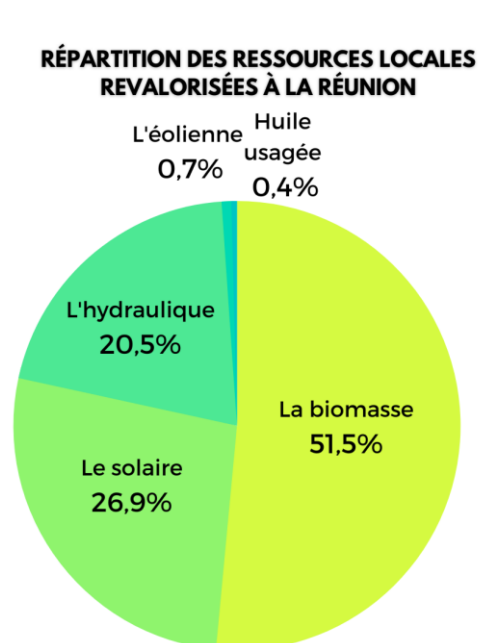


Figure 55 : Graphique sur la répartition des ressources locales revalorisées à La Réunion. Réalisation : Maurane Lizé. Source : SPL Horizon réunion

Ainsi, entre 2019 et 2020 les ressources renouvelables et de récupération ont baissé de 4,8%. Cette évolution est liée principalement à la réduction de la part d'énergie produite à partir de la Bagasse entre 2019 et 2020 (7,8%). Cette source d'énergie dépend de la qualité de la campagne sucrière, qui change d'une année à l'autre (-11,3% de canne à sucre entre 2019 et 2020). De plus, la baisse de production provenant des panneaux photovoltaïques (-1,5%) et du bioéthanol conduit également à ce résultat. D'autres ressources locales ont permis d'augmenter un peu la production d'EnR. Par exemple : la hausse de la pluviométrie entre la période 2019 et 2020 a permis d'accroître la production en hydroélectricité de 1,4%. Puis, durant cette même période, la production électrique d'origine éolienne a augmenté de 11%, et de 3% à partir de la valorisation du biogaz. Enfin, l'installation de chauffe-eau solaire thermique sur les résidences ont permis d'éviter de consommer 298,9 GWh.

Dans l'ensemble, la consommation d'énergie primaire a baissé de 8,3% entre 2019 et 2020 à la Réunion. Cette diminution de la consommation est liée en particulier à la crise sanitaire, et à la diminution de la production en ressources locales. Actuellement, la prospérité du cadre de vie des réunionnais dépend majoritairement de cette source d'énergie fossile importée de la Métropole.

II. La dépendance dans le domaine de la gestion des déchets

A la Réunion, la situation en matière de gestion des déchets est particulière parce que l'île dépend également de la métropole pour ce domaine. En effet, en 2022, la Réunion dispose de deux centres d'enfouissements, l'un est localisé dans le nord à Sainte Suzanne, et le second se situe dans le Sud à Saint Pierre. Ces deux centres sont actuellement en cours d'instruction⁵⁹ parce qu'ils font l'objet d'une demande d'extension de capacité. C'est un phénomène qui se produit environ tous les trois ans à la Réunion. **Dans 6 ans, il ne sera plus possible d'étendre le centre d'enfouissement du nord.**



Figure 56 : "Centre d'enfouissement de Saint Pierre". Source : TCO

Par ailleurs, un expert déchets de la DEAL précise à propos de la gestion des déchets à la Réunion : *"Que se soit pour les déchets dangereux ou les déchets valorisables, il y a très peu d'installation de traitement de déchets à la Réunion donc tous ces déchets sont exportés aujourd'hui."* X agent de la DEAL.

En effet, en ce concerne le traitement des déchets valorisables à la Réunion, certains présentent **un gisement trop faible** pour pouvoir rentabiliser un centre de recyclage et donc

59 Réunion la Première. "Pierrefonds : extension du centre d'enfouissement des déchets, une enquête publique en cours". 28 juillet 2022.

ces derniers sont soit enfouis, soit exportés dans d'autres pays du monde⁶⁰. **C'est le cas par exemple avec les déchets plastiques, le papier, le carton** et c'était également le cas autrefois avec le verre. À ce propos, l'expert en déchets de la Région Réunion explique : *“Normalement pour valoriser le verre , il faut construire une verrerie, et il faut 100 000 tonnes de verre pour créer une verrerie. En métropole la seule verrerie qui existait à fait faillite”*. Il fait référence à la verrerie “Duralex⁶¹”, qui après le dépôt de son bilan, a finalement été rachetée par de nouveaux dirigeants. Pour pallier à cette question de manque de gisement, une autre solution a été trouvée pour revaloriser le verre de la Réunion au lieu de l'exporter. En effet, un centre de recyclage des déchets de verre a ouvert ses portes en juin 2022⁶² dans le sud de l'Ile. Celui-ci utilise une technique innovante : la transformation du verre en poudre afin de le réinjecter dans le ciment ou le béton, ou bien pour l'utiliser pour filtrer l'eau des piscines. Il existe également d'autres sites spécialisés⁶³ comme le site de traitement de pneumatique nommé « Solyval » ou encore une usine de traitement du plâtre. Enfin, il existe des installations qui collectent et qui récupèrent des matières pour les exporter, qui démantèlent certains déchets comme les véhicules hors d'usage et les déchets d'équipement électrique et électronique. Ces déchets sont démantelés pour pouvoir exporter la partie valorisable et la partie non valorisable est enfouie dans les centres. **Chaque année 27 000⁶⁴ tonnes de déchets recyclables sont collectés et triés pour au final être exportés en direction de l'inde (pour les métaux) ou de l'Europe (pour les papiers et les cartons).**

De plus, en ce qui concerne le traitement des déchets d'équarrissage, il existe là encore un seul site de traitement pour ce type de déchet et donc lorsqu'il tombe en panne, cela pose problème. *“L'année dernière il y a eu une panne de 2 semaines donc il y a dû avoir de l'enfouissement des cadavres d'animaux au sein même des élevages puisqu'on ne pouvait pas les traiter”* X, Agent de la DEAL. **Dans l'ensemble, le traitement des déchets repose sur une unique filière pour chaque type de déchet.**

Enfin, la fragilité du secteur de la gestion des déchets s'est particulièrement ressentie

60 En Europe, en Asie, ou en Afrique en fonction du type de déchets

61 *La verrerie Duralex reprise par International Cookware, la maison mère de Pyrex.* Lemonde. 28 janvier 2021.

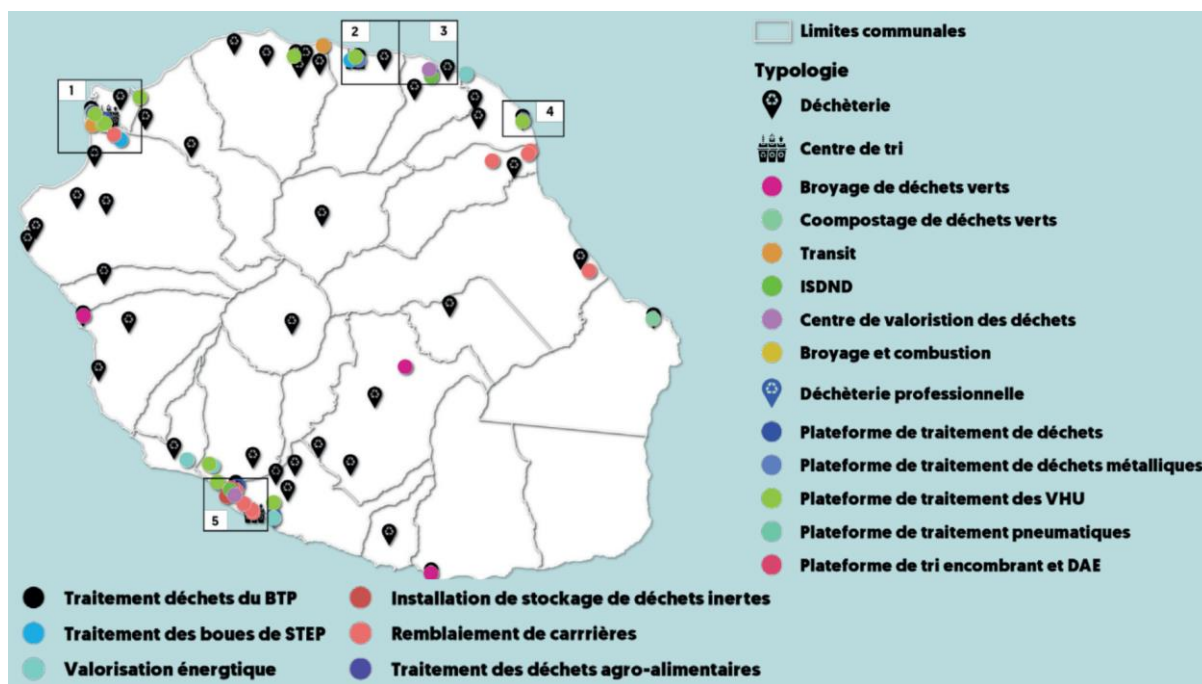
62 Bernard Grollier. *Le recyclage des déchets de verre s'organise à La Réunion.* Les Echos. 22 juillet 2022. *“Réunion : Le recyclage du verre décolle”.* Recyclage récupération. 25 février 2005

63 EA et SP. *“Le recyclage à La Réunion, une nécessaire réalité”.* Réunion la 1ère. 1 juillet 2020.

64 Manuel Yepes. *“La Réunion : 95% de nos déchets triés sont exportés”.* LINFO.RE. 28 septembre 2021.

lors de la pandémie mondiale de la covid. *“Pendant le premier confinement, plus aucun bateau ne passait à la Réunion et donc, les déchets plastiques, les métaux, le papier produits de manière continue à la Réunion ne pouvaient plus être évacués, et donc il y avait un stockage important de ces déchets.”* X agent de la DEAL. Depuis juillet 2021, la gestion des déchets s’est complexifiée davantage à la Réunion parce que les transporteurs chargés d’exporter les déchets dangereux ont annulé leur dernier déplacement. Le député Jean-Hugues Ratenon⁶⁵ répond à cela : *“un réel danger, en premier lieu pour les travailleurs au contact de ces déchets, pour l’ensemble de la population, mais aussi pour la biodiversité.”*

Avec la saturation de leur centre d’enfouissement et l’arrêt des exportations des déchets dangereux, la Réunion se situe dans une impasse. *“Comme on est sur une île à 10 000 km de la métropole, on est obligé de trouver des solutions sur le territoire, on ne peut pas faire comme la Corse et ne pas prévoir de station de traitement des ordures ménagères et exporter des déchets à Marseille. Ici on est beaucoup trop loin pour imaginer l’exportation de certains déchets donc on est obligé de trouver une solution.”* X, agent de la DEAL



L’île de la Réunion dispose d’un modèle de gestion des déchets qui n’est pas rentable du fait de la problématique de gisement des déchets valorisable trop faible. Le

65 Jeanne Péru-Helly. *“Traitement des déchets dangereux à La Réunion : le député Jean-Hugues Ratenon tire la sonnette d’alarme”*. Le portail Outre Mer. Mardi 6 juillet 2021

cadre de vie des réunionnais est donc aussi impacté par la présence de déchets dangereux au sein de leur territoire et dépend encore des exportations qui sont faites à l'extérieur.

III. La dépendance alimentaire

A côté de la dépendance énergétique et de la dépendance en termes de gestion des déchets, la Réunion est également **dépendante de la métropole au niveau de l'alimentation**⁶⁶.

Ce qui renforce davantage la vulnérabilité du territoire face aux événements imprévus : *"On a vu durant le confinement de 2020, que s'il n'y a plus les transports maritimes qui se font pour importer des denrées alimentaires, il n'y a plus de quoi manger à la Réunion"*. X agent de la DEAL.

Pour sortir de cette dépendance alimentaire, un changement de modèle dans le domaine de l'agriculture s'impose à la Réunion. *"Pour devenir plus autonome, il faut qu'on produise localement, qu'on se diversifie pour éviter de tout importer. Parce que la canne à sucre c'est bien mais il faut réfléchir à une diversification. Il y a un intérêt de survie mais aussi d'économie."* X agent de la DEAL.

La pandémie mondiale de la COVID 19, a montré que le territoire réunionnais était extrêmement dépendant de la métropole en ce qui concerne l'énergie, les denrées alimentaires mais aussi pour l'exportation de certains déchets. Cette dépendance rend la Réunion extrêmement vulnérable, raison pour laquelle il semble primordial de s'orienter vers un modèle plus autonome.

66 Rappel : 31% d'importations en bien de consommation non durables

Conclusion partie 1

La Réunion, le trésor environnemental de l’Océan indien est un territoire insulaire aux spécificités géographiques et climatiques uniques au monde. Son isolement, sa petite superficie, sa topographie en relief, son patrimoine naturel ainsi que les sept risques naturels présents sur l’Île de la Réunion contraignent les urbanistes à réfléchir autrement à la façon dont aménager le territoire. De plus, la particularité de la Réunion réside également dans son organisation administrative et territoriale qui reste marquée par son histoire. Il s’agit d’une région monodépartementale composée d’une société multiculturelle, grandissante, aux multiples enjeux sociaux économiques. La concentration des équipements et des entreprises ainsi qu’une armature routière formée “en boucle” engendre une forte mobilité qui repose sur un réseau routier saturé. Cette congestion ne fait que se renforcer face à l’utilisation massive de la voiture et à une offre de transport en commun encore sous développée. Cette fragilité qui caractérise la fluidité du trafic à la Réunion est aussi vrai dans le cadre de vie des Réunionnais. Celui-ci est composé d’une diversité de paysages, mais il est aussi menacé par les activités humaines et les risques climatiques qui s’intensifient avec le changement climatique. En parallèle, ce cadre de vie dépend fortement de la métropole et de l’extérieur dans la gestion de ses déchets et dans ses besoins énergétiques, et alimentaires ce qui rend le territoire extrêmement vulnérable aux crises.

Dans un contexte insulaire où le foncier devient de plus en plus rare, la question de la façon dont celui-ci va être mobilisé pour répondre à la dynamique démographique, à la croissance économique en reprise, à la forte demande de logement sociaux, à la nécessité de développer les énergies renouvelables, et d’aménager de nouveaux centres de traitement des déchets, tout en garantissant la protection de la biodiversité et un cadre de vie sécuritaire pour les réunionnais se pose fortement.

Maintenant que nous avons pris connaissance de l’état initial de l’Environnement de l’Île de la Réunion, nous allons plonger dans une seconde partie au cœur du sujet de ce mémoire en développant les sources de la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à l’Île de la Réunion.

Partie 2 : Les sources de la complexité dans la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à la Réunion

Introduction

Le théoricien de la complexité, Edgar Morin, réutilise **le principe Pascalien** pour définir la notion de complexité⁶⁷ : *“Toutes choses étant causées et causantes, aidées et aidantes, médiates et immédiates, et toutes s’entretenant par un lien naturel et insensible qui lie les plus éloignées et les plus différentes, je tiens impossible de connaître les parties sans connaître le tout non plus que de connaître le tout sans connaître particulièrement les parties.”* **Un système est complexe du fait des interactions dynamiques⁶⁸ qui s’opèrent sur un phénomène ou sur un objet** (Joël de Rosnay (1975). De fait, le territoire est un objet complexe en soi. En ce qui concerne plus particulièrement la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire, la complexité réside dans **la multiplicité des acteurs compétents dans ce domaine** parce qu’ils sont responsables des dynamiques en cours. Ainsi, la mise en œuvre des politiques publiques est complexe dans tous les territoires. Toutefois, cette complexité se distingue d’un territoire à un autre **en fonction de l’entente qui existe entre les acteurs, ainsi que des caractéristiques géographiques, géologiques et climatiques.**

Dans le cadre de la seconde partie de ce mémoire, nous allons rester attachés à **l’exemple de l’Ile de la Réunion**, et découvrir plus particulièrement les origines de la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire au sein de ce territoire insulaire. Dans un premier temps nous aborderons le sujet de **la pluralité des acteurs** en charge de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire en développant sur la décentralisation, sur **la répartition actuelle des compétences**, ainsi que sur les documents de planification. Dans un second temps, nous verrons comment se traduit la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein des documents de

67 Extrait de la conférence réalisé par Edgar Morin au Congrès mondial pour la pensée complexe. Unesco « Edgar Morin : enseigner la complexité ». 19 décembre 2016

68 Aurélien Boutaud. *“L’approche systémique peut-elle aider à appréhender la complexité de l’évaluation des politiques publiques”*. M3. 30 novembre 2015.

planification. Enfin, nous évoquerons l'intégration et la territorialisation des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire dans un territoire insulaire en nous attachant à **l'illustration de deux thématiques.**

Chapitre 1 : La pluralité des acteurs en charge de mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire

La décentralisation a chamboulé **le paysage institutionnel** de la France et de la Réunion. L'État a perdu des compétences en aménagement du territoire au profit des collectivités territoriales. **Désormais, une diversité d'acteurs se répartissent des compétences** en matière d'aménagement du territoire **en fonction de leurs échelons territoriaux.** Ainsi, certains contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à travers **des financements publics.** D'autres, sont chargés de **décliner les politiques publiques nationales au sein des documents de planification locaux.** L'Aménagement du territoire est un **domaine vaste,** où un bon jeu d'acteur est essentiel pour assurer la mise en œuvre des politiques publiques.

I. La Décentralisation de l'Aménagement du territoire à la Réunion

A. L'intervention de l'État dans l'Aménagement de l'Île de la Réunion

Suite à la Seconde Guerre Mondiale, **L'État** est devenu **un acteur décisif** dans le domaine de l'aménagement du territoire. C'est lui qui traduisait **l'ensemble des politiques d'aménagement** en France comme à la Réunion. Toutefois, ce ne sont pas les mêmes services de l'État qui intervenaient au sein de ces deux territoires. En métropole, il s'agissait principalement de la "Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale" (DATAR⁶⁹) tant dis qu'à La Réunion, **une diversité de services de l'État sont intervenus au fil de l'histoire de l'aménagement du territoire réunionnais, avant même que la compétence ne soit décentralisée.**

En effet, de 1950 à 1975, la politique de l'État en matière d'aménagement du

69 Sénat. Absence d'agence de la DATAR à la Réunion. 15 septembre 2022.

territoire était tournée principalement vers la mer. Ce phénomène de “littoralisation” intense s’est réalisé au détriment du développement des Hauts. Raison pour laquelle le “Plan d’Aménagement des Hauts” (PAH) a été élaboré en 1975⁷⁰. **Depuis, la politique de l’Etat vise à rééquilibrer les Hauts⁷¹ en développant les activités par rapport aux littoraux, déjà urbanisés.** Pour ce faire un **Commissariat chargé du développement des Hauts de la Réunion** ainsi qu’un **Commissariat du développement des activités productives** ont été créés à l’Île de la Réunion. Les actions menées par ces commissariats étaient financées par le biais **des fonds de la DATAR** : Les “Fonds Interministériels de Développement et d’Aménagement Rural” (FIDAR) et les “Fonds d’Interventions pour l’Auto-développement en Montagne” (FIAM) pour l’aménagement des Hauts de la Réunion.

Par ailleurs, un autre service de l’État intervenait de façon importante dans le cadre de la politique de développement des Hauts. Il s’agit de l’ “**Office National des Eaux et Forêts**” (ONF). Celui-ci avait un rôle bien plus développé que dans l’Hexagone, car il disposait d’un domaine de gestion conséquent dans cette zone⁷² (100 222 hectares). **Durant cette période,** Il n’agissait pas seulement dans un domaine “*purement forestier*”, mais aussi dans le domaine de l’Aménagement ainsi que dans l’Environnement dans sa globalité (A.Guellec, 1992). Il fixait des objectifs sur le long terme en matière de développement des hauts (de 10 à 20 ans) pour chacun des massifs qu’il possédait :

Massif	Dominante	Superficie (en ha)
Bélouve	Tamarinaie de production Réserve biologique	2 758
Étang-Salé	Boisements de protection Terrains pastoraux Accueil du public	961
Coloraie du Volcan	Protection d’essences précieuses Protection du littoral et du milieu Accueil	25 041
Cilaos	Protection Production de <i>Cryptomeria</i> Réserve biologique	6 876
Hauts-sous-le-Vent	Tamarinaie de production Accueil Boisements de protection (en cours d’approbation, après révision du fait de l’incendie d’octobre 1988).	7 659
Bois-Blanc	Protection Accueil (en cours d’approbation)	361
	Total	43 566

70 Guillaume BENOIT. Cinquante années de politique agraire et d’aménagement du territoire dans l’île de La Réunion. Responsabilités et environnements n° 79, Juillet 2015

71 P. David. *L’Aménagement des Hauts prend un coup de neuf*. Témoignages. 22 juillet 2005.

72 Cf. **Annexe 3** : “*Carte de la propriété des terres après la seconde guerre mondiale*”.

Figure 58 : “*Les programmes par Massif*”. Source : A. Guellec. “*L’aménagement des hauts à la Réunion*”. Annales de géographie (563). P. 1-27. Université de Rennes II. 1992.

Enfin, suite à la publication d’un décret “*relatif à la mise en œuvre des terres incultes ou manifestement sous-exploitées de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion*” le 26 juin 1990. La “**Société d’Aménagement Foncier et d’Établissement Rural**” (SAFER) intervenait également dans le développement des Hauts. “*Au début, le SAFER a aménagé les meilleures terres, dans les meilleures conditions, en accord avec quelques grands propriétaires de bonnes parcelles qui ne demandaient qu’à se défaire de leur bien. Par la suite, il n’en a pas été de même*” (A. Guellec, 1992). En effet, le manque de suivi sur les installations n’a pas permis de développer les Hauts de manière uniforme.

B. L’intervention de l’Union Européenne et le début de la décentralisation à la Réunion

A partir des années 1990, l’Union Européenne devient un acteur moteur dans l’aménagement du territoire de la Réunion. Il participe par le biais des “Fonds Européen de Développement Régional” (FEDER) **dans le but de rattraper le retard de développement de l’Île par rapport aux autres régions européennes.** Les nouvelles politiques européennes qui en découlent entraînent la mise en place **de nouveaux organes stratégiques** à la Réunion. Il y a également le début de la décentralisation se traduisant durant cette période par **le renforcement des compétences de la Région dans le domaine de l’aménagement du territoire, et la naissance des cinq EPCI.** En parallèle, le commissariat du développement des Hauts, acteur central dans l’aménagement du territoire à la Réunion, œuvre toujours sur le territoire. Il mène désormais **une politique de valorisation du territoire réunionnais à travers le développement du tourisme rural et de la restructuration des bourgs.** Enfin, durant les années 2000 à 2006, le commissariat se tourne vers le déploiement d’activités agro-alimentaires, commerciales et artisanales dans les Hauts de l’Île.

Entre 2007 et 2013, il y a de plus en plus d’acteurs compétents en aménagement du territoire parce qu’il y a de plus en plus de décentralisation. De nouvelles politiques et programmes se mettent en place avec des règles spécifiques. De plus, de nouveaux services

déconcentrés de l'État voient le jour notamment le **Parc national de La Réunion**⁷³ en 2007 puis la **DEAL** en 2011. **La montée des compétences se poursuit encore du côté des collectivités territoriales.**

“Le Parc National de La Réunion ne peut pas prendre sa place dans l'aménagement des hauts parce que l'un des constats est que l'héritage de cette centralisation de l'Etat qui a dicté les règles du jeu et les règles de l'aménagement des hauts est marqué dans les esprits. Désormais avec la décentralisation, et puis avec l'héritage post colonial, les autorités locales ont cette volonté de développement qui est faite par les réunionnais pour les réunionnais, et donc par les collectivités locales.” X Agent de la Région.

En effet, bien que les collectivités locales soient intégrées au sein des conseils d'administration du parc national⁷⁴, **la réglementation qu'il impose dans son périmètre d'intervention n'a pas toujours été acceptée.** D'après un article publié sur un journal local (LINFO⁷⁵), le parc ajouterait de *“nouvelles contraintes environnementales”* sur le territoire. Il serait même *“accusé de brider le développement économique et d'entraver les porteurs de projets”*. En 2015, Didier Robert, le président de Région suggérait de régionaliser le parc afin de *« libérer la terre réunionnaise des contraintes administratives inadaptées »*. Toutefois, depuis la création du parc, **un changement de mentalité** s'est produit. Les acteurs locaux ont pris conscience au fur et à mesure de la nécessité de protéger l'endémisme présent sur l'Île de la Réunion. Désormais, **20 communes sur 24** ont adhéré à la Charte du parc.

C. La montée en compétence des collectivités territoriales

Depuis 2014, de nombreux transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales vont se produire jusqu'à aujourd'hui notamment avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 17 janvier 2014. En effet, la compétence de l'Etat en termes de gestion des fonds européens a été transmise en grande majorité à la Région Réunion⁷⁶ (le FEDER etc..) et la gestion des Fonds Européens

73 Cf. **Annexe 4** : *“Cartographie du périmètre du parc National”*

74 Bernard grollier. *Le parc national de la Réunion officiellement créé.* Les Echos. 7 mars 2007
Parc national de la Réunion . *La Charte du parc national.*

75 Marine Magnien. *Enjeu pour la Région : le développement des Hauts.* LINFO. 1 mai 2021.

76 Marianne Lazarovici, Alexandra Lesur. *Le rôle central des régions dans la gestion des fonds européens.* *Toute l'Europe.* 13 octobre 2022

Agricoles pour le Développement Rural (FEADER) au conseil départemental⁷⁷.

“On est sur des guerres de pouvoir, des guerres de compétence. Au début c’est l’Etat qui avait le pouvoir, ensuite c’est passé à la Région. Les règlements européens structurent le développement des hauts.” X agent de la Région.

Durant la même année, le 31 décembre 2014, le Commissariat chargé du développement des Hauts de la Réunion prend fin après 40 ans de service.



Figure 59 : “La naissance du Secrétariat général des Hauts”. Source : Imaz Press⁷⁸

“C’est un moment de transition aujourd’hui, c’est un changement de gouvernance qui se produit. Le commissariat aux massifs est mort, vive le secrétaire général des hauts” précisait Dominique Sorain, l’ancien préfet de La Réunion. En effet, le 23 février 2015, une gouvernance partagée entre la préfecture de la Réunion, le conseil général et le conseil régional est née. Il s’agit du Secrétariat général des Hauts. **Le but de cette gouvernance est que les trois échelons territoriaux mutualisent leurs compétences en matière d’aménagement du territoire pour le développement des hauts de la Réunion.**

Le 17 août 2015, une nouvelle loi décentralisatrice est promulguée. Il s’agit de la loi « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » (NOTRE)⁷⁹. Cette dernière renforce davantage les compétences de la région, des communes et des intercommunalités dans tous

77 Département de la Réunion. *FEADER: un soutien pour le développement agricole et rural de La Réunion*. 30 avril 2018.

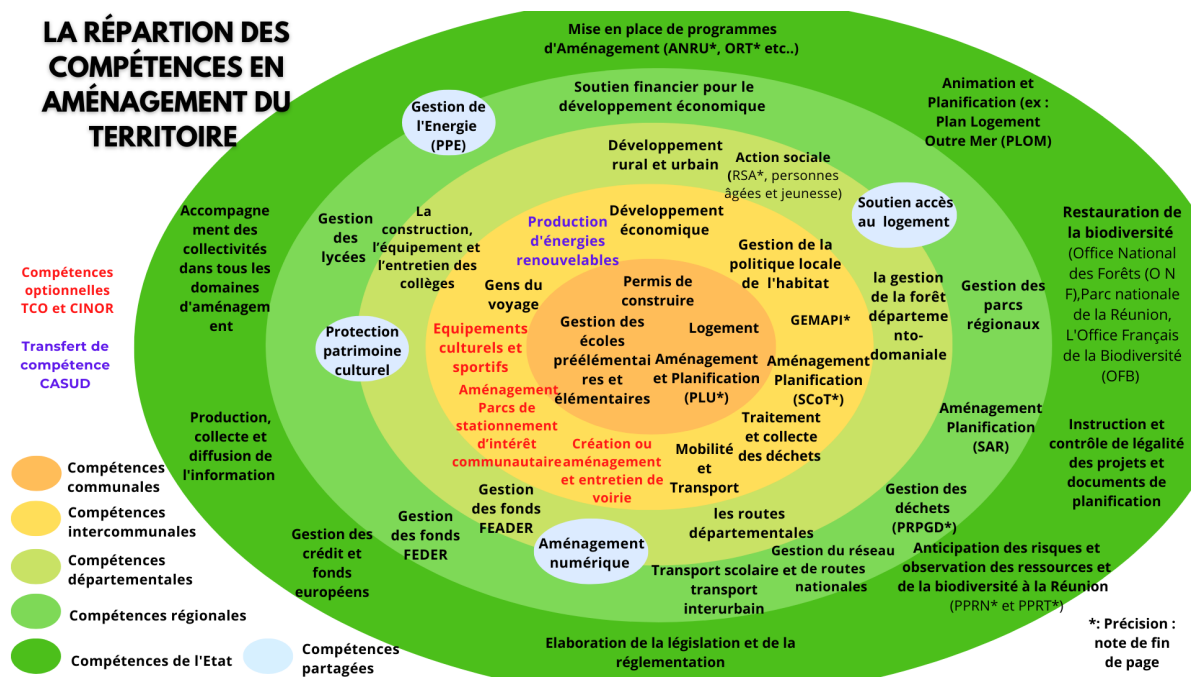
78 Imaz Press. “*Le commissariat aux massifs est mort, vive le secrétaire général des hauts*”. orange Réunion. Mardi 24 février 2015.

79 Isabelle Raynaud. “*Développement économique : la difficile application de la loi NOTRE*”. La Gazette. 28 novembre 2018.

les domaines. A la Réunion, cette réorganisation des compétences complexifie davantage le processus de mise en œuvre des politiques publiques pour les acteurs notamment en ce qui concerne **le transfert des compétences de la gestion de l'eau de l'État aux intercommunalités**. *“L'État se décharge sur nous alors que nous devons faire face aux difficultés sur notre territoire.”* précise André Thien Ah Koon, le président de la CASUD et maire du Tampon⁸⁰. Cet élu fait référence possiblement **aux difficultés socio-économiques de l'île** (pauvreté), et/ou **aux difficultés liées aux contraintes naturelles** (relief, risques, microclimats, contrastes pluviométriques etc.), et/ou **difficultés liées à la dépendance de La Réunion à la métropole**.

II. La répartition des compétences en matière d'Aménagement du territoire remise en cause

Aujourd'hui avec la décentralisation, et la prise en compte des spécificités de la Réunion, les compétences en aménagement du territoire ne sont pas réparties **de la même manière que dans l'Hexagone**, notamment en ce qui concerne la gestion de l'énergie : *“L'Énergie est une compétence de l'Etat qui est partagée en partie avec la région en outre-mer. Ce n'est pas le cas en métropole.”* X, agent de la DEAL.



80 “Loi NOTRe : la gestion de l'eau au cœur des préoccupations”. IMAZPRESS. Mercredi 22 décembre 2021.

Réunion⁸¹. Source: Site du gouvernement, de la Région Réunion, département, des intercommunalités, communes.

Ce schéma ci-dessus illustre **la complexité de la répartition des compétences** en aménagement du territoire. Cette répartition des compétences est parfois **mal connue ou non maîtrisée** par les acteurs de la Réunion. Un agent de la DEAL s'exprime à ce sujet : *“La répartition des compétences n'est pas claire pour les collectivités territoriales. À Saint-Denis, des fois ils orientent les personnes vers la DEAL quand il s'agit de faire modifier les documents d'urbanisme de la commune. Le service en question à Saint Denis ne connaît pas la répartition des compétences sur un document d'urbanisme.”* De plus, certains agents de la DEAL ont également l'impression qu'il demeure encore **une certaine méconnaissance de leur rôle** : *“Les collectivités ont un peu cette vision de l'État contrôleur, sanctionneur, alors qu'on a également un rôle d'accompagnement et de conseil qui permettent parfois d'éviter de mettre des avis défavorables ou de faire des recours gracieux lors du contrôle de légalité de leur document d'urbanisme. Cette casquette de l'État mériterait d'être encore connue.”* X, agent du SACOD de la DEAL

Enfin, les compétences transférées à certaines collectivités semblent avoir ajouté une complexité dans la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du Territoire. *“Il y a des collectivités dont les compétences sont un peu brouillées, un peu floues. Par exemple, avec le cas de la gestion de l'eau, il y avait des communes qui étaient très structurées au niveau de la Réunion avec des services qui fonctionnaient. Suite à la promulgation de la loi Notre, cette compétence a été transférée le 1 janvier 2020 aux EPCI. Il y a une désorganisation complète, une sorte de chaos qui s'installe parce que les EPCI ne sont pas encore capables en termes de moyens, d'effectif et même d'organisation générales des missions de reprendre ces rôles-là.”* X agent de la Région.

Cette problématique liée à la compétence de la gestion de l'eau est particulièrement sensible dans certains endroits de l'Île : *“À Mafate, il n'y a pas d'eau potable, il y a 900 habitants et 120 000 touristes par an avant le covid qui ne boivent pas une eau conforme au code de la santé publique et qui peuvent tomber malade. Aujourd'hui quand on voit qu'il n'y*

81 Précision : Plan Local d'Urbanisme (PLU), Schéma de Cohérence Territorial (SCoT), Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI), Plans de Prévention des Risques naturels (PPRN), Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT), Agence National pour la Rénovation Urbaine (ANRU), Opération revitalisation des Territoires (ORT), Plan Régional de Prévention et Gestions des Déchets (PRPGD) Revenu de Solidarité Active (RSA)

Cf. **Annexe 5** : “Schéma synthétique de la répartition des compétences”

a pas d'eau potable, c'est ni une question de financement, ni une question technique. C'est lié au fait que tout le monde se renvoie la balle sur la responsabilité par rapport au type d'eau. C'est pourtant écrit dans la constitution, avoir de l'eau potable, c'est un droit fondamental à avoir. Aujourd'hui chacun marche sur les œufs sur les compétences des uns et des autres. C'est l'une des problématiques de la mise en œuvre des politiques publiques." X, agent de la région.

Enfin, un ancien agent de la CINOR, révèle avoir eu l'impression durant l'exercice de son métier ne pas pouvoir exercer pleinement la compétence de l'EPCI en matière de développement économique. La raison de cela viendrait plutôt **d'un manque de lien, de communication avec l'une des communes de l'EPCI** d'après cet agent.

La Décentralisation s'est traduit à la Réunion par l'arrivée de nouveaux acteurs compétents dans le domaine de l'aménagement du territoire, ainsi que la suppression de certains d'entre eux. Les collectivités territoriales ont progressivement gagné en compétences, a contrario de l'État. En termes de planification territoriale, ce sont aux communes, au département et à la région de mettre en œuvre les politiques publiques au sein de leur document d'urbanisme.

III. Les acteurs réunionnais en charge de l'application des politiques publiques dans les documents de planification

En Aménagement du territoire, ce sont quelques collectivités territoriales qui sont chargées de mettre en œuvre les politiques publiques au sein des documents de planification. Ces documents de planification doivent obligatoirement respecter **une hiérarchie des normes**, et décliner les politiques publiques décidées au rang supérieur. Leur but est finalement de permettre **une bonne articulation et territorialisation des objectifs d'un territoire.**

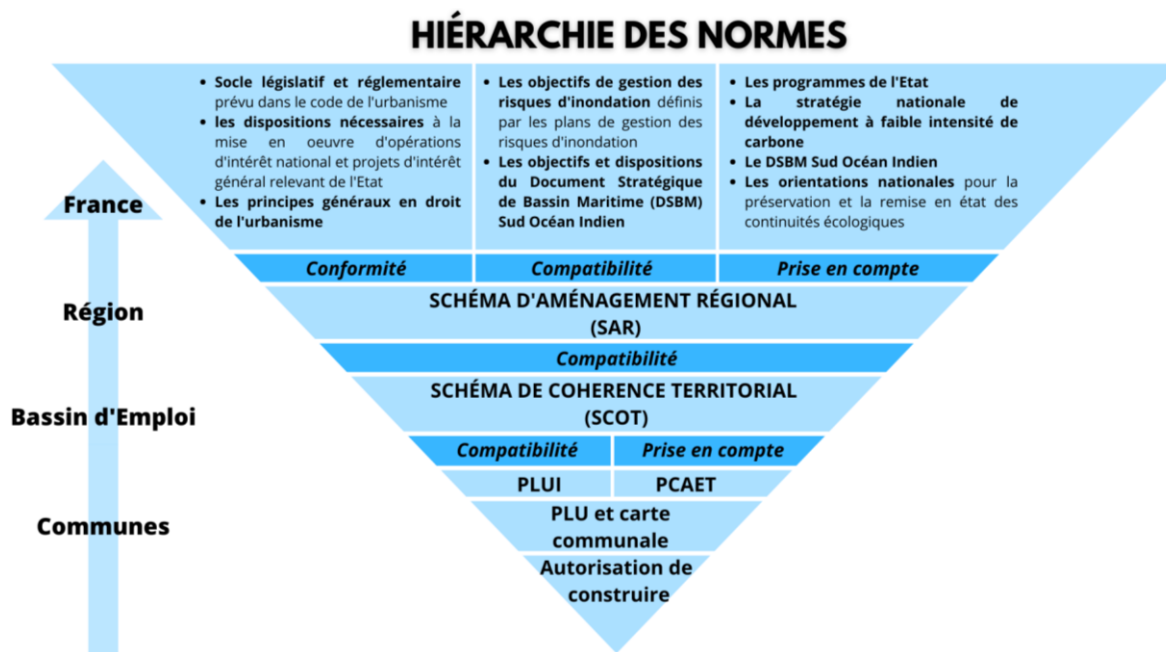


Figure 61 : “La hiérarchie des normes en aménagement du territoire”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : Légifrance

A. Les collectivités territoriales en charge de l’élaboration des documents de planification

1. Le rôle de la Région Réunion dans l’élaboration du Schéma d'Aménagement Régional

La région Réunion dispose **de compétences particulières** en matière de planification territoriale depuis la promulgation de la loi du 2 août 1994 relative aux compétences des régions d’Outre-mer. Cette dernière a pour rôle d’élaborer le “Schéma d’Aménagement Régional” (SAR⁸²). Il s’agit d’un document stratégique qui a pour but de fixer **les orientations fondamentales** dans le domaine de l’aménagement du territoire et de protection de l’environnement à l’échelle de la l’Île de la Réunion⁸³. Ce document régional représente **l’équivalent**⁸⁴ des “Schémas Régionaux d’Aménagement et de Développement Durable et

82 Schéma d'aménagement régional (SAR). Géoconfluences. Avril 2021

Patrice Battistini. *Présentation de l’ordonnance n°2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d’aménagement régional.*

83 Pour rappel, la région Réunion représente une superficie de 2512km² et une population de 857 800 habitants. Ces chiffres sont sans commune mesure avec ceux des des régions métropolitaines. En effet, la superficie de ces dernières vont de 12 011km² (Ile de France) à 84 036km² (Nouvelle-Aquitaine), et regroupent des populations allant de 2 582 522 (Centre-Val de Loire) et de 12 246 234 (Ile de France). Source : Liste officielle 2022. Toutefois, les chiffres de la région Réunion se rapprochent davantage de ceux des autres territoires ultramarins et de la Région Corse.

84 La Loi “Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique” (ELAN) a explicité la valeur du SAR comme étant une caractéristique singulière aux DOM.

d'Égalité des Territoires" (SRADDET⁸⁵) dans les régions métropolitaines. Cependant, à la différence de celui-ci, le SAR est composé **d'un chapitre particulier**, nommé le "Schéma de Mise en Valeur de la Mer" (SMVM) ainsi que d'une carte synthétique déterminant la destination générale des sols à l'échelle cent millièmes.

Le SAR actuellement en vigueur aujourd'hui a été approuvé le 22 novembre 2011 en Conseil d'État. Il a vocation de traduire les orientations en matière de politiques d'aménagement de l'île à **l'Horizon 2030**. Dix ans après son approbation, de nouvelles politiques publiques ont émergé en matière d'Aménagement du territoire, et le SAR doit intégrer **obligatoirement** deux nouveaux chapitres :

- Un chapitre individualisé sur les continuités écologiques
- Un chapitre individualisé sur la stratégie du territoire en matière d'adaptation au changement climatique et d'amélioration de la qualité de l'air

C'est pourquoi la Région Réunion a prescrit **le 22 novembre 2021** une procédure de révision générale du SAR 2011. Récemment, la première Commission pour l'Élaboration du SAR (CESAR) a eu lieu dans les hémicycles de la Région. Il s'agit d'une instance qui se produira **une fois par an** durant tout le long de la procédure de révision du SAR avec **l'ensemble des acteurs locaux de l'aménagement et les élus**.

2. Le rôle des intercommunalités dans l'élaboration des documents de planification

En matière de planification, les EPCI sont compétents pour élaborer les SCOT ainsi que les "Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux" (PLUi) **sous condition de l'accord des élus des communes membres**. Ces deux documents doivent être compatibles avec les dispositions réglementaires inscrites dans le document situé **au rang supérieur** dans la hiérarchie des normes. Il s'agira donc du SRADDET pour les régions métropolitaines et du SAR à La Réunion.

• L'élaboration des SCOT à l'échelle des EPCI

Le ministère de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la transition énergétique définit les SCOT⁸⁶ comme étant "*l'outil de conception et de mise en œuvre d'une*

85 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique. *Schémas régionaux d'aménagement et de développement*. Lundi 4 octobre 2021.

86 Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique.

planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un Projet d'Aménagement Stratégique (PAS).” Il s'agit **d'un outil intégrateur** qui comprend les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire pour une période **de vingt ans**. Il n'est pas élaboré dans **un but opérationnel**.

A la différence de la métropole, la Réunion est une région-monodépartementale d'une petite superficie, avec une armature urbaine particulière⁸⁷. Ainsi, elle dispose en son sein de dix bassins de vie, de sept aires urbaines, et de quatre bassins d'emploi. Les quatre bassins d'emploi correspondent au quatre arrondissements de l'Ile de la Réunion. Le choix des EPCI pour l'élaboration des SCOT⁸⁸ de la Réunion a été de se tourner vers **le périmètre des bassins d'emploi**⁸⁹. **L'originalité en termes de planification à la Réunion, et que ces bassins d'emploi correspondent majoritairement au périmètre des EPCI de l'Ile, ce qui n'est pas le cas en métropole**⁹⁰. Ainsi, deux communautés d'agglomération (TCO et CINOR) ont élaboré leur propre SCOT, une autre (La CIREST) a prescrit l'élaboration de son premier SCOT depuis le mois de mars 2022. Enfin, les deux autres communautés d'agglomération restantes (CASUD et CIVIS) qui se situent dans le bassin d'emploi du SUD. se sont alliées en tant “Syndicat Mixte d'Etude et de Programmation pour les communes du Sud” (SMEP) pour élaborer leur SCOT en commun.

“SCOT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement du territoire”. Lundi 30 mai 2022.

87 Cf. Partie I - Chapitre I - III - Armature administrative particulière

88 DEAL Réunion. *Qu'est-ce qu'un SCOT ?* le 8 février 2013.

89 Avant que la loi du 17 juin 2020 élargit les périmètres le périmètre des SCOT au bassin d'emploi

90 Les bassins de vie, bassins d'emploi ou aire urbaine en France métropolitaine vont être composés parfois de de plusieurs régions, de plusieurs EPCI et de beaucoup de communes. Les SCOT comme celui du Scot Bassin de vie d'Avignon vont concerner plusieurs EPCI a contrario de la Réunion.

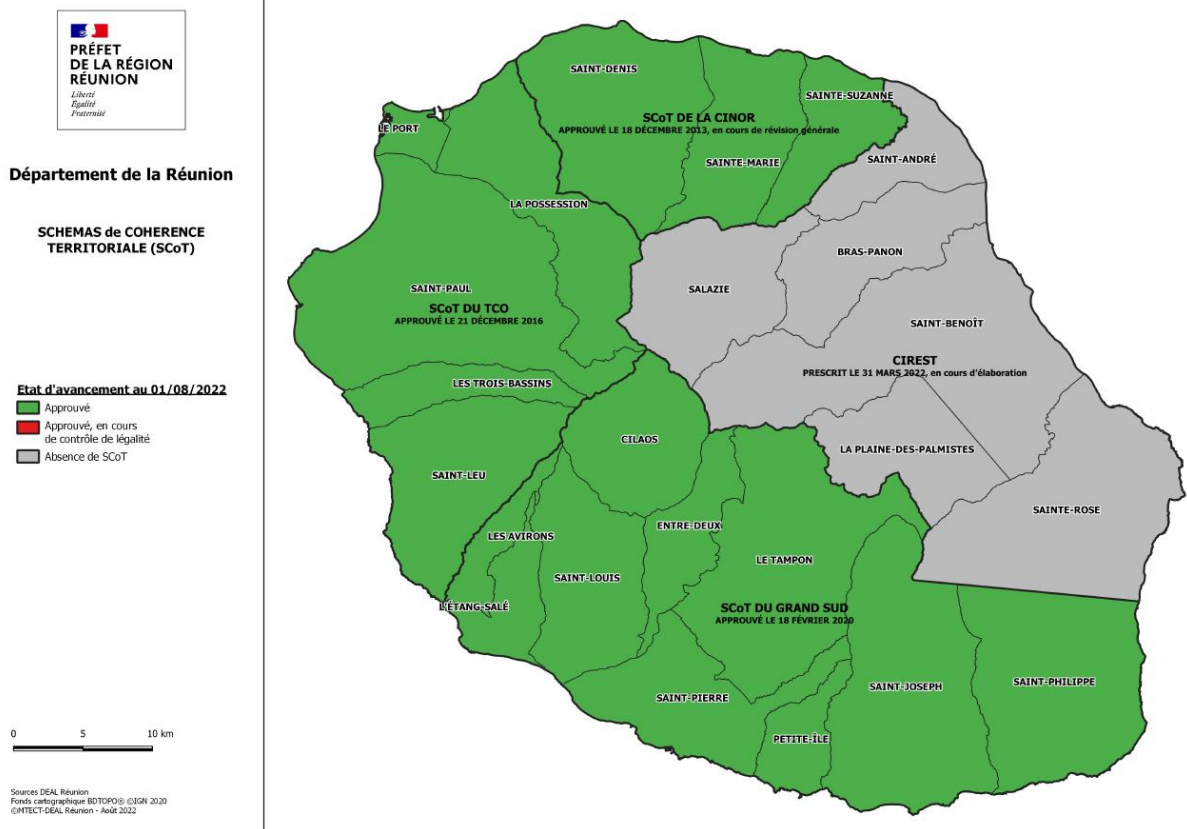


Figure 62 : “Carte de l'état actuel des SCOT à la Réunion”. Source : DEAL Réunion

- **Absence de Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi) à la Réunion**

Le ministère de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la transition énergétique définit les PLU⁹¹ comme étant « un document d'urbanisme qui construit un projet d'aménagement à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (PLUi). » Il s'agit d'un document qui se compose à la fois d'un diagnostic territorial, de la réglementation, d'un “Projet d'Aménagement et de Développement Durable” (PADD) ainsi que des “Orientations d'Aménagement et de Programmation” (OAP) de la commune ou du groupement de commune en question.

À la Réunion, les élus municipaux **ont gardé la compétence** car ils estiment être les plus légitimes pour délivrer les autorisations de construire, et pour choisir **le développement urbain** dans le périmètre communal. Cette compétence représente un “*pouvoir essentiel et*

⁹¹Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique. “*Démarche et outils pour élaborer un Plan local d'urbanisme*” (PLU) et un PLUi. Mercredi 6 octobre 2021

élément clef du système foncier local” d’après Romain Melot et Maxence Bransieqc⁹². Raison pour laquelle les PLU sont élaborés **uniquement à l’échelle communale** et non à l’échelle intercommunale. Pourtant, la mise en place de PLU(i) par les EPCI permettrait aux communes membres :

- D’établir ensemble **un projet commun** sur un espace plus vaste
- De s’associer dans la mise en œuvre **des politiques sectorielles**
- De développer **leur solidarité**

L’année dernière une consultation entre les communes et les EPCI a eu lieu pour savoir si ces dernières souhaitaient mettre en place des PLU à l’échelle intercommunale. Il fallait minimum 70% de “Non” dans chaque EPCI pour empêcher le transfert de compétence PLU à l’intercommunalité. Le résultat est que la mise en place de PLU(i) a été refusée à l’unanimité dans les cinq EPCI.

“Dans ma logique, on ne devrait plus avoir de PLU, mais des PLU(i). Cela ne se fait pas à la Réunion, parce que les intérêts communaux sont très forts, et même plus forts que les intérêts intercommunaux. L’organe communal préfère conserver leur compétence foncière que de privilégier le développement harmonieux de notre territoire.” X, ancien agent d’un EPCI.

D’autres agents de la DEAL semblent également remettre en cause ce choix : *“Je pense qu’il y a trop de documents de planification à la Réunion, et que ça fait perdre de la lisibilité. On pourrait imaginer un système avec deux documents de planification avec un SAR structurant qui intègre les politiques publiques qui seront ensuite déclinés à l’échelle des PLU(i) et donc à une échelle intercommunale avec un volet opérationnel. Ce serait largement suffisant et ça représenterait une mesure de simplification intéressante. En revanche, le souci avec les PLU(i) , c’est que les maires des communes perdent leurs compétences pour délivrer les permis de construire, ce qu’aucuns ne souhaitent à la Réunion” X Agent de la DEAL*

3. Le rôle des communes dans l’élaboration de leur PLU

Les communes à la Réunion ayant gardé leur compétence en matière d’urbanisme sont responsables de l’élaboration de leur PLU.

92 Romain Melot, Maxence Bransieqc. *Règles d’urbanisme et choix politiques : les observations de l’Etat sur les projets locaux.* pages 767 à 798

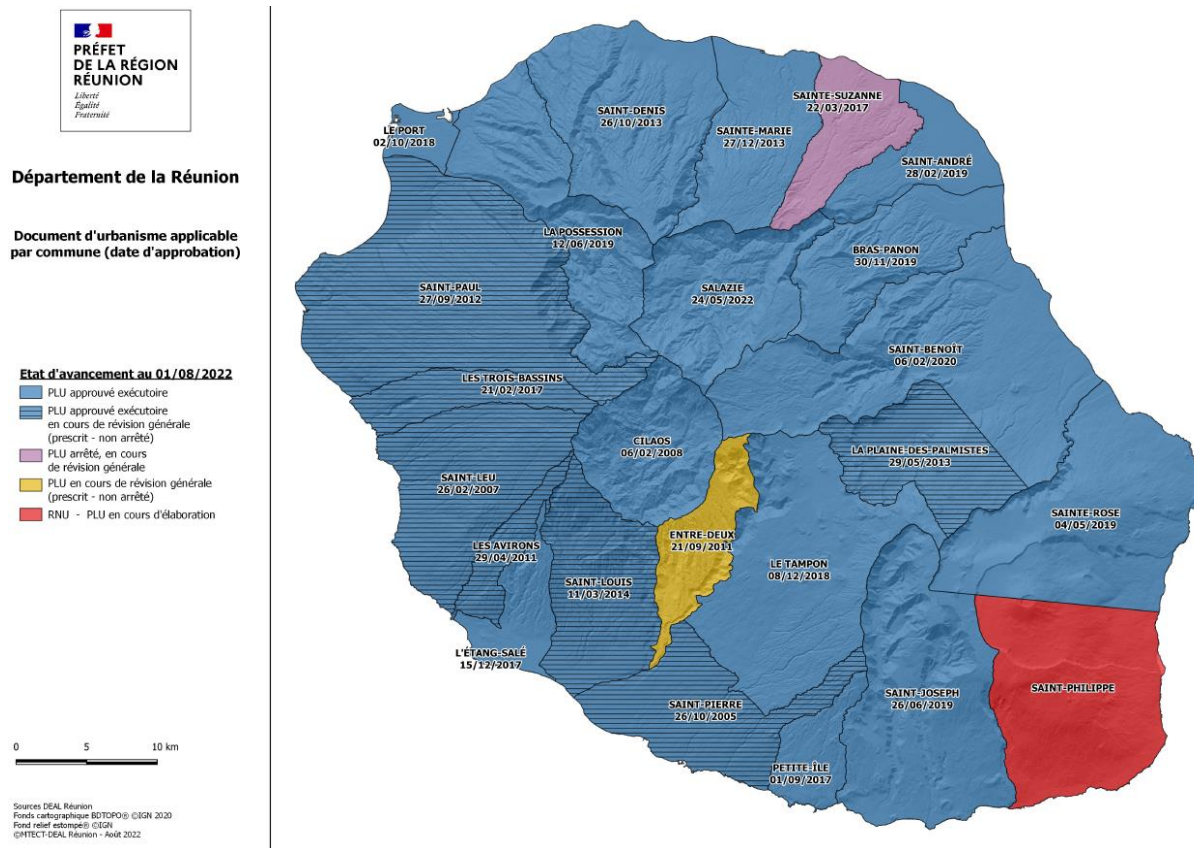


Figure 63 : “L’État actuel des PLU à la Réunion”. Source : DEAL Réunion

B. L’État, accompagnateur et garant de la légalité des documents de planification⁹³

En matière d’Aménagement du territoire et en particulier en ce qui concerne les documents de planification, l’État a pour rôle **d’accompagner les collectivités territoriales dans leur projet d’aménagement** et dans l’élaboration de leurs documents d’urbanisme. Il représente également **le garant de la légalité et de la prise en compte des enjeux** dans les documents de planification. Dans ce cadre, c’est aux services de l’État présent sur l’Ile de la Réunion que revient la charge de **s’assurer de la bonne prise en compte des nouvelles politiques publiques définies au niveau national** en aménagement du territoire. A la Réunion, c’est le “Service Aménagement et Construction Durable” (SACoD) de la DEAL, qui exerce principalement cette mission.

93 **Partie reprise** : Maurane Lizé. “L’action de l’Etat en matière d’urbanisme par le biais de l’UAPP”. p.16. Rapport de Stage. 2022

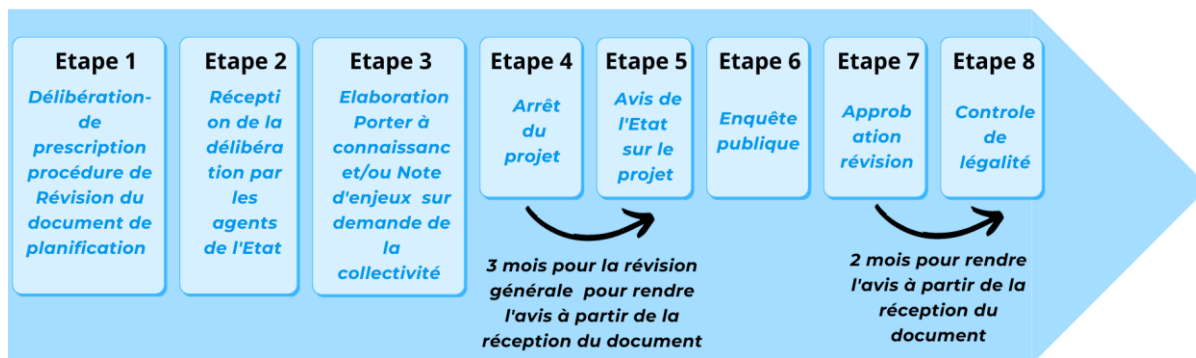


Figure 64 : “Les différentes étapes dans la révision d’un document de planification”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : DEAL

Le SACOD exerce ce rôle **d’accompagnateur et de facilitateur** des collectivités territoriales en exerçant “*le dire de l’État*”⁹⁴. Il s’agit **des différents moyens de communication de l’État** qui sont réalisés à l’égard d’une collectivité territoriale à l’occasion d’une procédure de planification territoriale décentralisée. Dans ce cadre, le SACOD dispose d’après l’article L132-2⁹⁵ du code de l’urbanisme de l’obligation réglementaire d’élaborer des “**Porter à connaissance**” (PAC) aux collectivités territoriales, porteurs de l’élaboration ou de la révision générale de leur document de planification. De plus, il élabore selon leur volonté, **une note d’enjeux**. Il s’agit d’une **synthèse** des enjeux principaux de l’Etat⁹⁶ concernant le territoire de la collectivité élaborant ou révisant son document de planification. Cet acte est systématiquement réalisé par le SACOD sur demande des collectivités territoriales que se soit pour les PLU, les SCoT ou encore le SAR. Enfin, le SACOD exerce sa mission d’accompagnateur en se rendant disponible pour les collectivités, si ces dernières souhaitent réaliser une réunion de consultation afin d’échanger sur la légalité de leur projet, pour corriger des erreurs de forme et/ou de fond avant de rendre une version finale de leur document.

Par ailleurs, le SACOD réalise son rôle **de garant de la légalité et de la prise en compte des enjeux** lorsqu’il doit rendre un premier avis sur un document ou un projet d’urbanisme arrêté avec l’ensemble des “Personnes Publiques associées⁹⁷” (PPA). L’avis donné par le SACOD

94 BLIN Matthieu, BOCHER Clara, COCHET Mathilde, CORRE Noémie, GAUTIER Charles. *Évaluation de l’action publique*. Master 2 “Aménagement et Collectivité territoriale” Atelier étudiant 2021 -2022.

95 Article L132-2 du code de l’urbanisme précise : “L’autorité administrative compétente de l’Etat porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents :

1° Le cadre législatif et réglementaire à respecter ;

2° Les projets des collectivités territoriales et de l’Etat en cours d’élaboration ou existants.

L’autorité administrative compétente de l’Etat leur transmet à titre d’information l’ensemble des études techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à l’exercice de leur compétence en matière d’urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.”

96 Les services de l’Etat de Saone-et-Loire. “Qu’est qu’une note d’enjeux ?”. 12 février 2018.

97 PPA : Le préfet de région, les métropoles, les établissements publics en charge d’un SCoT, les collectivités à

est réalisé **en concertation avec tous les services métier interne de la DEAL**⁹⁸. et parfois avec les autres services déconcentrés de l'Etat en fonction des enjeux du document d'urbanisme. Les PPA ont deux ou trois mois⁹⁹ pour rendre **un avis** sur leur projet, sinon celui-ci est considéré comme favorable. Ce premier avis n'aura **pas de portée juridique contraignante** à ce niveau de la procédure.

Ensuite, une enquête publique est organisée par les porteurs des documents d'urbanisme pour recueillir **l'avis des habitants** sur le document. Le SACOD intervient de nouveau en tant que représentant de l'Etat afin d'inspecter **la conformité de l'acte avec les textes législatifs et réglementaires**. Si le document est évalué comme **non conforme** dans le fond et/ou dans sa forme, le préfet peut émettre un recours gracieux. Dans ce cadre, la collectivité devra corriger son document dans **un délai de deux mois** à partir de la réception de l'acte en préfecture ou en sous-préfecture. Le document deviendra exécutoire, seulement lorsque le préfet aura donné sa validation.

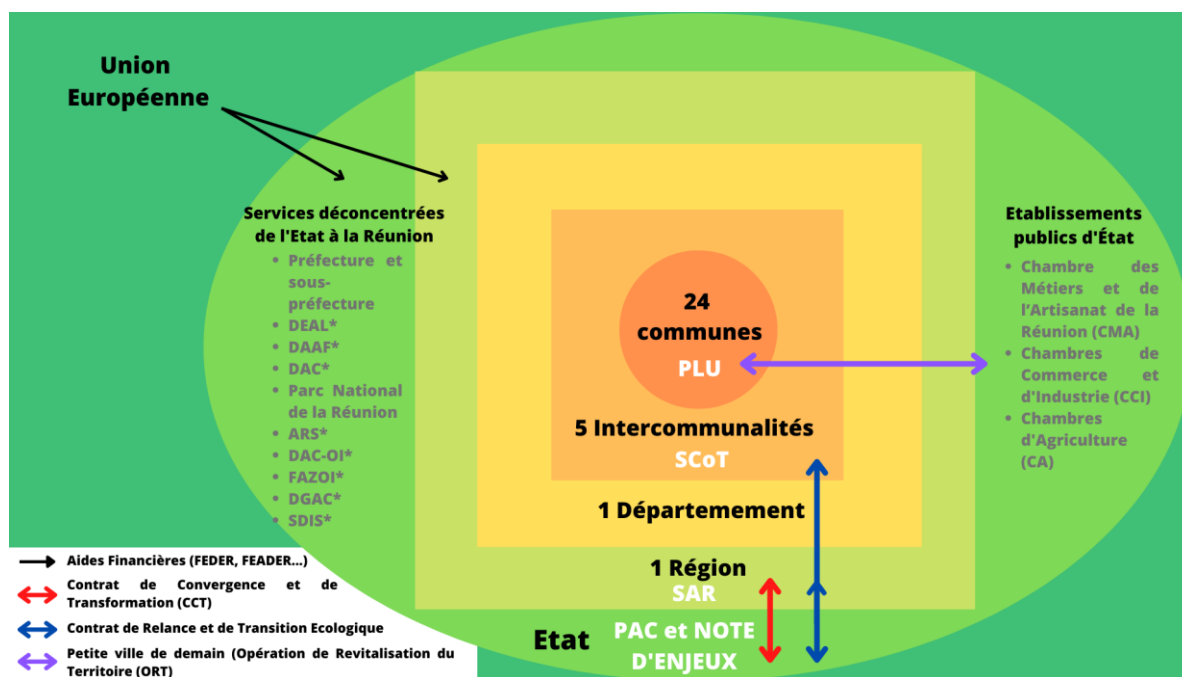


Figure 65 : Schéma synthétique des différents acteurs¹⁰⁰ compétents en matière de planification à la Réunion

Nous avons vu dans ce premier chapitre qu'il existait depuis la décentralisation une

statut particulier ainsi que les conseils départementaux sur les questions de voirie ou d'infrastructure numérique.

98 Cf. **Annexe 6** : " Les services métier de la DEAL "

99 Dépend s'il s'agit d'une révision général, d'une révision simplifié et du document de planification

100 La Direction de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt (DAAF), La Direction des affaires culturelles (DAC), Agence régionale de santé (ARS), Direction des Affaires Culturelles Océan Indien (DAC-OI), Forces armées de la zone sud de l'océan Indien (FAZOI), Direction générale de l'aviation civile (DGAC), Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS)

pluralité d'acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire. Par conséquent, la répartition des compétences dans ce domaine est parfois mal connue, ou pas encore maîtrisée chez quelques acteurs à la Réunion, ce qui ne permet pas de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques. En revanche, nous avons vu que tous les acteurs n'avaient pas pour rôle de décliner les politiques publiques au sein des documents de planification, et que l'État était présent aujourd'hui pour veiller au respect de la légalité de ces documents, ainsi que pour accompagner les démarches des collectivités territoriales.

Maintenant que nous avons découvert les différents acteurs¹⁰¹ intervenant dans la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à la Réunion, nous allons étudier les difficultés auxquelles ces derniers peuvent être confrontés.

Chapitre 2 : La complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein des documents de planification

La mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire au sein des documents de planification est complexe de fait pour l'ensemble des territoires. En effet, ces derniers disposent **de caractéristiques propres et d'enjeux** qui rendent difficile leur intégration au sein des documents d'urbanisme. Également, l'intégration des politiques publiques dépend **des moyens et de la volonté¹⁰²** d'une pluralité d'acteurs en charge de cette responsabilité. A la Réunion, la complexité d'application des politiques publiques en aménagement du territoire au sein des documents de planification se complexifie par les acteurs qui ne jouent pas toujours le jeu dans les arrangements institutionnels.

I. La difficulté d'application des politiques publiques en Aménagement du territoire au sein des documents de planification

La difficulté pour les acteurs compétents en aménagement du territoire réside dans **la déclinaison des politiques nationales** au sein des documents de planification. En effet, la

101 *Acteur et enjeux de l'Aménagement du territoire, LMA, 2011-2012.*

102 Jean Claude Thoenig et Yves Meny définissait les politiques publiques comme étant "Ce que les acteurs décident de faire ou ne pas faire"(1989)

première problématique qui s'impose aux acteurs dans ce domaine est de savoir **articuler** des politiques nationales qui sont issues de **différents code législatifs et réglementaires**, et donc de savoir **concilier** des politiques nationales qui peuvent parfois **s'opposer**. Secondement, les acteurs sont soumis **aux parcours tumultueux** des politiques publiques nationales qui retardent leur déclinaison au sein des documents de planification, ce qui ne permet pas toujours **leur bonne application** et ce qui renforce même **l'appréhension** des acteurs porteurs de documents d'urbanisme. Enfin, le phénomène **d'inflation législative** et de **mouvances des politiques sectorielles, techniques et transversales** complexifie davantage la mise en œuvre des politiques publiques au sein des documents de planification.

A. L'Aménagement du territoire, un domaine devant respecter différents codes réglementaires et législatifs

**CODES RÉGLEMENTAIRES ET LÉGISLATIFS INTERVENANT
DANS LE DOMAINE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

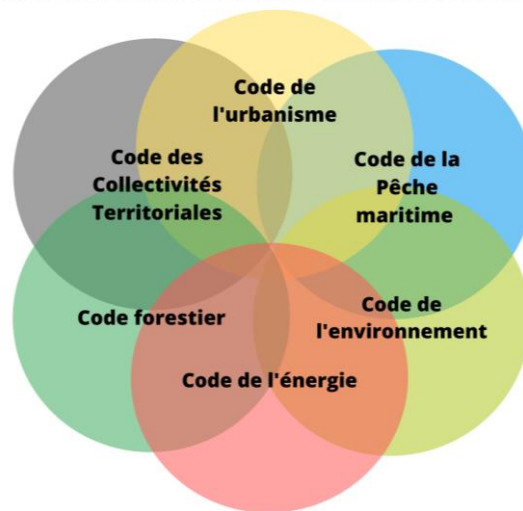


Figure 66 : “Les différents codes réglementaires intervenant dans le domaine de l'Aménagement du territoire”

L'Aménagement du territoire est un domaine dans lequel différents codes réglementaires et législatifs¹⁰³ interviennent. Dans ce cadre, le rôle du gouvernement et des parlementaires est de veiller à la **cohérence globale** de ces différents codes. Toutefois, il arrive parfois que les aménageurs doivent articuler au sein de leur document de planification des politiques publiques qui sont difficilement conciliables entre elles. C'est le cas en particulier dans les

103 Ces codes sont composés d'articles émanant des lois (Article L-XXX) et des articles provenant des décrets d'application qui viennent préciser la loi (Article R-XXX).

territoires à très forte sensibilité environnementale et/où le foncier disponible est rare.

En effet, à la Réunion, il y a un **réel enjeu** de trouver un équilibre dans la mise en œuvre des politiques publiques émanant de différents codes. Plusieurs arbitrages sont à réaliser, par exemple :

- Prendre en compte la préservation des sols et/ ou la qualité paysagère (code de l'urbanisme) face aux objectifs de développement des ENR (code de l'énergie);
- Privilégier la protection des espaces naturels et agricoles (code de l'environnement) face à l'obligation de construction des logements sociaux (code de la construction et de l'habitation). Toutefois, les deux réglementations peuvent être respectées en procédant par exemple à des études de densification.

L'articulation entre des politiques publiques qui ne proviennent pas de mêmes codes législatifs et réglementaires peut être difficile à appréhender par les acteurs qui doivent les intégrer au sein des documents de planification.

B. Le parcours complexe d'une politique publique en Aménagement du territoire

Le parcours logique d'une politique publique nationale en aménagement du territoire commence tout d'abord par **la promulgation d'une loi**, qui est **suivie de décrets d'application** qui viennent détailler celle-ci, puis viennent ensuite **les circulaires** qui ont pour but selon sa définition juridique de : *“transmettre des informations entre différents services administratifs”*. Une fois que ces différentes étapes ont été réalisées, les acteurs compétents en matière de planification disposent **d'un délai** pour décliner les politiques publiques arrêtées au niveau national au sein de leurs documents de planification.

Le problème qui se pose par rapport aux parcours des politiques publiques c'est que celui-ci est entravé par **des calendriers de publication des décrets qui ne sont pas toujours respectés**. Le délai de quelques mois existant entre les lois et les décrets, et les retards récurrents sur la publication de ces décrets entraînent parfois **une dénaturation de la loi** pouvant être liée à un changement politique et/ou empêche les collectivités territoriales d'appliquer la loi dans les documents de planification au moment voulu.

1. Des retard récurrents des publications des décrets d'applications

des lois en Aménagement du territoire : L'exemple de la Loi Résilience Climat

La publication **de plus en plus tardive des décrets**¹⁰⁴ est un phénomène qui est **ancien**, et qui a pour conséquence **de retarder** l'application des lois, et donc des politiques publiques en aménagement du territoire. Le délai de quelques mois existant entre la promulgation de la loi et la publication des décrets est prévu pour la réalisation **des réunions interministérielles** et **des concertations avec les partenaires sociaux**, ainsi que pour s'assurer de **la conformité** du décret d'application avec **les objectifs du législateur**. La problématique est que le délai prévu pour réaliser ces différentes étapes est souvent retardé et ainsi, le calendrier des décrets faussé. Une circulaire du premier ministre relative à la qualité de la réglementation a été publiée le 30 septembre 2003 afin d'améliorer la lisibilité et l'intelligibilité de la loi. Cependant, aujourd'hui cette problématique de publication retardée des décrets d'application des lois est **toujours d'actualité**.

C'est le cas, par exemple, dans le domaine de l'aménagement du territoire avec **la loi Résilience Climat**¹⁰⁵ qui a été promulguée le 24 août 2021. Cette loi oblige les acteurs à revoir leur façon de penser les territoires sur le long terme en visant un objectif de "Zéro Artificialisation¹⁰⁶ Nette" (ZAN) des sols d'ici 2050¹⁰⁷. Pour le respect des dispositions de la Loi Résilience Climat relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols, un calendrier prévisionnel de publication de décrets a été réalisé :

104 Sénat. "Délai tardif des décrets d'application des lois". 2004.

105 Gouvernement. "Loi Résilience Climat : L'écologie dans nos vies". Mardi 20 juillet 2021.

106 Selon l'article L.101-2-1 du code l'urbanisme : "l'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonction biologiques , hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage"

107 Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. "Flash relatif aux apport de la loi résilience Climat et résilience dans la lutte contre l'artificialisation des sols". 20 janvier 2022.

Article de loi	Type de mesure	Sujet	Objectif prévisionnel de publication
Article 192, 2°	Décret en Conseil d'Etat	Définition artificialisation	Janvier 2022
Article 194, III, 5°	Décret en Conseil d'Etat	Dérogation PV pour la période transitoire	Février 2022
Article 194, VI	Rapport du Gouvernement au Parlement	Propositions	Février 2022
Article 197, III	Décret en Conseil d'Etat	Zones de renaturation préférentielles	Mars 2022
Article 202, I	Décret	Permis de végétaliser	Janvier 2022
Article 202, IV	Décret en Conseil d'Etat	Dérogation aux règles des PLU – Végétalisation façades et toitures	Juin 2022
Article 205, I, 2°	Décret en Conseil d'Etat	Observatoires locaux de l'habitat et du foncier	Mars 2022
Article 206, I	Décret en Conseil d'Etat	Rapport local sur l'artificialisation des sols	Mars 2022
Article 215, 2°	Décret en Conseil d'Etat	Projets de surfaces commerciales (AEC)	Mars 2022
Article 220, I, 4°	Décret en Conseil d'Etat	Mise en demeure de travaux en ZAE	Février 2022
Article 222	Décret	Définition « friche »	Mars 2022
Article 226	Ordonnance	Rationalisation des procédures d'urbanisme et environnementales pour les projets dans les espaces déjà artificialisés, en OIN, GOU et ORT	Mai 2022

Figure 67 : “Calendrier prévisionnel des décrets”. Source : “Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature” (DGALN) et “Ministère de la Transition Écologique et Solidaire” (MTES)

En août 2022, sur l'ensemble de ces décrets d'application prévu, seulement deux ont été publiés le 29 avril 2022. Le premier portait sur les objectifs et les règles générales en matière d'économie de l'espace et de la lutte contre l'artificialisation des sol dans les SRADDET et le second définissait, et classifiait les surfaces dites “*artificialisées*” et “*non artificialisées*”.

Le retard dans la publication de ces décrets ne permet pas aux collectivités territoriales d'appliquer rapidement les nouvelles politiques publiques, et dans le cadre de la Loi résilience climat, de les pousser à s'orienter vers une trajectoire de ZAN.

2. La conséquence des publications retardés des décrets relative à la loi Résilience Climat : L'appréhension de la Région Réunion pour la Révision du SAR

Les nouvelles dispositions législatives émanant de la loi Résilience Climat imposent à l'échelle régionale de s'inscrire dans une trajectoire menant vers l'absence d'artificialisation nette d'ici 2050. Pour ce faire, un objectif de réduction par tranches de dix ans du rythme de l'artificialisation des sols doit être fixé au sein des documents de planification régionaux avant le mois d'Août 2023. Le but est **de favoriser la territorialisation et la déclinaison** de cet objectif au sein des documents d'urbanisme locaux (PLU, et SCOT) d'ici l'année 2026 ou 2027. Cependant, les décrets censés préciser la manière dont la région et les échelles infra régionale doivent décliner cet objectif de ZAN ne sont pas encore publiés.

Ainsi, la Région Réunion qui a commencé la révision de son SAR ne sait pas comment s'y prendre : “*Est-ce qu'il faut qu'on attendent les décrets, et donc qu'on décide pour nous*”

concernant notre fonctionnement ou est-ce qu'on peut arriver à anticiper sur des choses.” Agent de la Région. Le retard de publication de ces décrets impose à la Région Réunion de prendre une décision qui pourra **leur coûter du temps et de l'argent**. “La problématique aussi, c'est qu'on est dans des machines qui sont devenues tellement grosses administrativement, c'est comme un paquebot, ça met très longtemps à changer de cap et donc de fait, si on doit prendre une décision il faut s'y prendre suffisamment tôt pour pouvoir mener le projet. “ Agent de la Région.

Le retard dans la publication des décrets renforce la vulnérabilité des acteurs, qui ne peuvent appliquer les politiques publiques à temps, ou au moment voulu. En parallèle de cette problématique, vient s'ajouter la difficulté liée à la croissance en nombre et longueur des lois.

C. La croissance en nombre et en longueur des lois

1. Définition et conséquences

Les acteurs doivent appliquer au sein de leurs documents d'urbanisme des lois qui sont **de plus en plus longues et de plus en plus nombreuses** en aménagement du territoire et dans bien d'autres domaines. Le terme d'“*Inflation législative*”¹⁰⁸ est appliqué pour définir ce phénomène. Celui-ci fait l'objet de commentaires et de textes depuis plus de deux siècles par les auteurs. En effet, Benjamin Constant s'est exprimé dans son ouvrage « *la multiplicité des lois flatte dans les législateurs deux penchants naturels, le besoin d'agir et le plaisir de se croire nécessaire* » (Principes de politiques, 1815). Jean Carbonnier¹⁰⁹ explique que l'origine de l'inflation normative viendrait **d'une passion pour le droit**¹¹⁰ de la part de la société française.

108 Deux formes caractérise ce processus : “*L'aspect quantitatif et l'aspect qualitatif*”

- Raphael Roger. “*L'inflation législative : un danger pour l'Etat de droit*”. Contrepoint. 14 février 2022
- Doc du juriste. “*L'inflation législative*”. 4 février 2010.
- Etudier. “*Inflation législative*”
- Wiki Monde. “*Inflation législative*”. 10 mai 2022.
- Les politiques publiques leur processus. Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines. 2017-2018.

109 Jean Carbonnier. Droit et passion du droit sous la Ve république. 9 mars 2022.

110 Raphael Roger. “*L'inflation législative : un danger pour l'Etat de droit*”. Contrepoint. 14 février 2022

Les dangers de l'inflation normative

LE CERCLE/POINT DE VUE - De dizaines de lois, ordonnances et décrets font grossir chaque année le droit français. Cette folie législative produit de nombreux effets pervers.

[Lire plus tard](#) [Commenter](#) [Partager](#) [Inflation](#) [Cercle](#)



Figure 68 : Article sur l'inflation législative. Source : Les Echos

En bref, l'inflation législative¹¹¹ mène à **une instrumentalisation de la législation** dans le milieu politique, ce qui conduit à **sa dévalorisation** au sein même de la société. De même, l'établissement de "*neutrons*" législatifs dans la rédaction des textes, qui n'ont aucune charge réglementaire, dévalorise les lois qui sont indispensables, et complexifie davantage la compréhension des textes normatifs. Montesquieu s'exprimait déjà sur ce sujet à son époque, en disant : "*Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires*" (De l'esprit des lois, 1758). Leur assimilation par les acteurs en aménagement du territoire et leur application au sein des documents de planification est entravée par **la multiplication des lois**. En conséquence, les textes réglementaires deviennent **obsolètes** avant même d'être appliqués par les acteurs. Tacite, un auteur latin très connu avait pour avis à son époque que "*La plus mauvaise des républiques est celle qui a le plus de lois*". Finalement, l'inflation législative conduit à **l'ignorance de la loi** par les acteurs chargés de les appliquer au sein des documents de planification en raison de leur ineffectivité.

"Le problème provient de la complexité des textes réglementaires qui sont préparés au niveau des gouvernements et amendés par l'assemblée nationale et/ou le sénat qui écrivent des lois avec des longs développements mais peu de vision pratique. C'est une vraie usine à gaz ! C'est pour cette raison que la réglementation est parfois impossible à mettre en application pour les acteurs. Il faudrait des textes de loi beaucoup plus courts mais concrets" X, agent de

111 Ron Soffer. "Les dangers de l'inflation normative". Les Echos. 6 novembre 2018.

la DEAL

Toutefois, il faut rappeler que le socle législatif se développe avec les revendications sociétales et/ou les événements tragiques de l'histoire pour s'adapter à l'évolution de la société et de la démocratie. Les lois sont certes plus nombreuses, et parfois plus longues, mais ces dernières visent à rectifier les erreurs faites par le passé. A ce sujet, William Pitt s'est exprimé "*l'erreur commune fait la loi*".

2. Exemple de l'inflation législative avec la loi résilience climat

La Loi Résilience Climat¹¹² du 22 août 2021 illustre le phénomène de complexification de la loi dans le domaine de l'aménagement du territoire. En effet, cette dernière ayant pour but d'après le site du gouvernement "*d'accélérer la transition écologique dans tous les domaines de notre quotidien*", comporte **plus de 300 articles** et touchent **6 domaines différents** participant à l'aménagement du territoire dans sa globalité :

- La consommation d'espace
- L'alimentation
- La production et le travail
- Les transports et déplacements
- Les logements
- La protection de l'Environnement

"Les textes de cette loi n'étaient pas clairs à la première lecture, car ils n'ont pas été élaborés dans une version consolidée." X, agent de la DEAL. Une loi est dite de version consolidée¹¹³ lorsqu'elle met en avant les modifications réalisées entre les articles en vigueur et les articles abrogés. Il s'agit d'une mesure visant à **simplifier** la compréhension de la loi. Concernant la Loi Résilience Climat, cet agent ajoute : *"Aujourd'hui, ce type de texte réglementaire est très complexe à appréhender au sein même des services de l'Etat et des collectivités car c'est très long, très technique et compliqué à lire."* X, agent de la DEAL.

Par ailleurs, une autre difficulté réside également dans leur mouvance, et dans **le suivi des différentes évolutions des textes**. *"Il y a un rythme assez effréné dans les évolutions législatives et réglementaires. Par exemple, en ce qui concerne les lois sur l'artificialisation*

112 Gouvernement. "*Loi Résilience Climat : L'écologie dans nos vies*". Mardi 20 juillet 2021.

113 Gouvernement. "*LEGI : Codes, lpo et règlements consolidés*". 7 mai 2021

des sols, il y en a eu un paquet avant la loi Résilience Climat." X, agent de la DEAL.

La question d'appréciation et de lecture de la loi semble confuse de la part des agents de l'Etat. Dans ce cadre, la participation au sein de différents réseaux d'acteurs, la montée en compétences par le biais de formations et l'accompagnement du ministère semble être essentiel pour la bonne application de loi dans les documents d'urbanisme. Nous reviendrons sur ce point la au sein de la troisième partie de ce mémoire.

Les acteurs en aménagement du territoire doivent intégrer au sein de leur documents de planification des lois qui demandent du temps avant de devenir applicables, qui évoluent, qui se rallongent, qui se multiplient, qui se complètent, ou parfois même qui s'opposent. Les politiques publiques sont finalement le miroir de notre société, et les difficultés de mise en œuvre qui en découlent s'imposent donc à tous les aménageurs du territoire. En revanche, ce qui peut différencier l'application d'une politique publique au sein d'un territoire d'un autre territoire, va être le jeu qui existe entre les acteurs ainsi que leur moyen. Nous allons étudier dans la prochaine partie comment se manifeste la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques dans les documents de planification de la Réunion.

II. La multiplicité des acteurs et de leurs intérêts induit un manque d'efficacité en termes de planification territoriale

Heclou en 1972 disait à propos des politiques publiques que ces dernières représentaient un **ensemble d'actions et d'inactions**¹¹⁴. Les collectivités territoriales ont la liberté de réviser leur document de planification dans les délais, ou de ne pas le faire. Les agents de l'Etat peuvent faire le choix de dire quelque chose ou de ne rien dire. *"Toute décision entraîne des gains pour certains acteurs et des pertes pour d'autres"* disait Arthur Jobert dans son ouvrage¹¹⁵. Les acteurs disposent **d'intérêts divergents** et donc, parfois **des négociations** peuvent avoir lieu entre eux. Par ailleurs, Arthur Jobert en 1998, évoquait **une certaine inertie** dans la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que **des dysfonctionnements** au

114 Vincent Lemieux. L'étude des politiques publiques. Les presses de l'Université Laval. Deuxième édition. Revue et augmentée. 2002.

115 Arthur Jobert, L'aménagement en politique, pp.67-92, 1998.

sein de l'écosystème. Pressman et Wildavsky évoquent **l'incertitude** qui pèse particulièrement sur leur mise en œuvre (Implantation, 1973).

Nous allons évoquer au sein de cette partie, le **phénomène d'inertie descendante** des politiques publiques nationales dans le cadre de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Dans un second temps, nous allons évoquer la conception des documents d'urbanisme en bout de chaîne qui pourrait gagner en qualité.

Rappel :

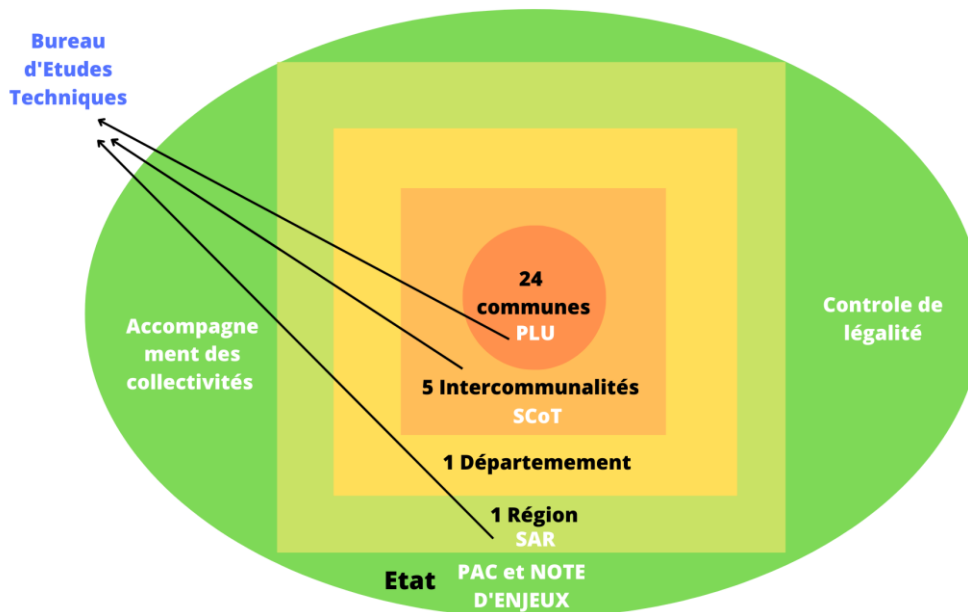


Figure 69 : “Les acteurs intervenant dans la planification territoriale à La Réunion”

A. Une inertie descendante dans le cadre de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme

Nous avons vu dans le chapitre précédent, que les collectivités territoriales disposent de compétences dans l'élaboration de leur document de planification. Ces dernières sont dans l'obligation de respecter une **certaine hiérarchie des normes**¹¹⁶. Cette hiérarchie des normes impose aux porteurs de documents d'urbanisme de respecter les dispositions inscrites dans les documents dits de rang supérieur. Ainsi, le PLU doit être compatible avec le SCOT, qui doit lui-même être compatible au SAR. Les collectivités territoriales disposent de délais en fonction du document de planification pour mettre en compatibilité leur document. Les politiques publiques se déclinent du haut de la pyramide vers le bas, au travers des documents de planification. **Cette organisation hiérarchique descendante entraîne une inertie**

116 Cf. Partie II - Chapitre I - III - **Figure 61** : “La hiérarchie des normes en aménagement du territoire”

temporelle qui réside dans la mise en compatibilité des documents entre eux.

1. La responsabilité des acteurs dans la déclinaison des politiques publiques nationales au sein des documents de planification

Dans le cadre de la planification territoriale, à la Réunion, le SAR en vigueur a été approuvé en décembre 2011, les EPCI étaient donc dans l'obligation de réviser leur SCOT pour se mettre en compatibilité avec celui-ci dans un délai de trois ans (avant le 22 novembre 2014). Ensuite, les communes, PLU disposent également d'un délai de trois ans maximum conformément à l'article L.131-6 pour se mettre en compatibilité avec leur SCOT. **Ainsi, la mise en application des politiques publiques nationales** au sein des documents de planification locaux, puis dans **la réalité du terrain** prend un certain temps, et dépend de la **volonté des acteurs** à vouloir les décliner. « *Les politiques publiques réfèrent non seulement à un ensemble de décisions interreliées, prises par un acteur politique ou un groupe d'acteurs politiques, mais aussi à la sélection des buts et des moyens pour les atteindre, donc à la recherche de solutions* » (Jenken, 1978¹¹⁷)

Les politiques publiques en général, et dans le domaine de l'aménagement du Territoire plus particulièrement, se caractérisent par de "*de forts sentiers de dépendance institutionnelle [et] dans des rapports complexes avec le jeu politique*" (Lavigne Delville. pp 284 - 313. 7 janvier 2021).

2. L'exemple de Saint Paul

Pour illustrer les dysfonctionnements liés à ce phénomène d'inertie descendante, on peut s'intéresser à la commune de Saint Paul, qui dispose à ce jour d'un PLU approuvé en 2012. Ce PLU a été jugé comme possédant quelques points d'incompatibilité avec le SAR, pourtant antérieur (2011). De plus, suite à l'approbation du SCoT du TCO le 21 décembre 2016, applicable le 27 mars 2017, la commune devait prescrire la révision générale de son PLU **au plus tard avant le 27 mars 2020**. Des négociations ont eu lieu ultérieurement à la date afin de pousser la commune à impulser la prescription de la révision générale du PLU de Saint Paul.

"Dans le champ des recherches menées en sociologie et science politique sur la planification

117 Vincent Lemieux. "*L'étude des politiques publiques*", Les presses de l'Université Laval 2002

territoriale, les relations complexes entre services de l'État et élus locaux ont ainsi donné lieu à l'analyse de pratiques de négociation autour des instruments de l'action publique” (Romain Melot et Maxence Bransiecq, Revue d'Economie Régionale et urbaine, p 767 à 798, 6 octobre 2016).

Pour ce faire, le préfet a invité la commune de Saint Paul dans un courrier en date du 14 juin 2019 à conduire la révision générale de son PLU afin d'assurer sa compatibilité avec SCoT du TCO et les évolutions réglementaires récentes. Le maire de Saint Paul a demandé, suite à la réception de ce courrier de lister les motifs¹¹⁸ pour lesquels leur PLU est considéré comme incompatible avec le SCoT, ainsi que les modifications nécessaires pour faire évoluer leur document. Le préfet a répondu à la demande du maire en justifiant que le PLU n'est pas compatible avec l'armature urbaine, les besoins en logements, et les objectifs de densité définis par le SCoT. Celui-ci a suggéré à la commune de revoir leur projet de territoire afin d'intégrer les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de densification prévues par les lois « grenelle » et la loi relative à l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR). Suite à cet échange, la commune a répondu positivement au préfet, en signalant procéder à une analyse des résultats de leur document d'urbanisme conformément à l'article L.153-27 du code de l'urbanisme. La commune a précisé également que celui-ci serait terminé d'ici fin de l'année 2020. **Au final, la révision générale du PLU a été prescrite qu'en fin d'année 2021 soit 10 ans après l'approbation du SAR, et le délai de mise en compatibilité de trois ans imposé dans loi n'a pas été respecté.** Cet exemple illustre parfaitement l'inertie qui peut avoir entre la déclinaison des politiques nationales au niveau local.

3. La complexité de mise en œuvre des politiques publiques sectorielles

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, ils coexistent dans la hiérarchie des normes **des documents techniques** qui se situent à un rang supérieur par rapport au document de planification¹¹⁹. Par exemple : le “Plan de Gestion des Risques Inondation” (PGRI) élaboré par l'Etat, ou encore Le “Document Stratégique de Bassin Maritime” (DSBM) Sud Océan

118 Conformément à l'article L. 153-50 du code de l'urbanisme : “L'autorité administrative compétente de l'Etat adresse à l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou à la commune un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le plan local d'urbanisme ne respecte pas les obligations de mise en compatibilité et de prise en compte mentionnées aux articles L. 131-4, L. 131-5, L. 131-6 ou L. 131-8 ainsi que les modifications qu'il estime nécessaire pour y parvenir.” (source Légifrance)

119 Cf. Partie II - Chapitre I - III - **Figure 60** : “La hiérarchie des normes en aménagement du territoire”

indien. En parallèle, il existe également des schémas de politiques sectorielles comme le “Schéma Régional Éolien” (SRE), qui ne peuvent avoir de caractère réglementaire opposable que si ces derniers sont intégrés dans les documents de planification.

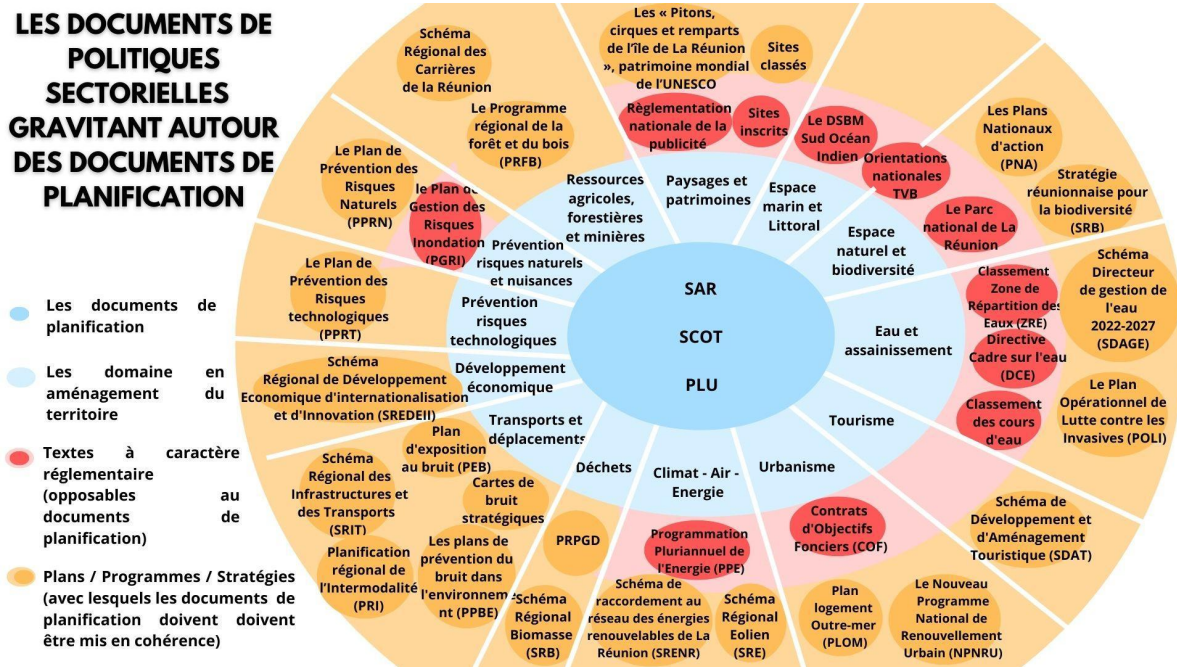


Figure 70¹²⁰ : “Schéma synthétique sur les documents de politiques sectorielles classés par thématique. Réalisation : Maurane Lizé

Depuis la dernière révision du SAR en 2011, un grand nombre de schémas de politiques sectorielles ont vu le jour et/ ou sont désormais en cours de révision notamment :

- Le “Schéma Régional des Transport” (SRIT) en 2014
- La “Planification régionale de l’Intermodalité” (PRI) en 2017
- Le “Schéma de Développement et d’Aménagement Touristique de la Réunion” en date (SDAT) de 2018.
- Le “Schéma Régional de Développement Economique d’Innovation et d’Internationalisation” (SRDEII) est en en cours de révision
- Le “Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets” (PRPGD) en cours d’élaboration depuis 2017.

Etant donné que ces derniers ont été élaborés et/ou révisés après le SAR, les actions, les objectifs, les grandes orientations décrits au sein de ces schémas de politiques sectorielles ne sont pour l’instant pas déclinés dans la planification territoriale. Les collectivités ne disposent

120 Cf. **Annexe 7** : “Schéma synthétique sur les documents de politiques sectorielles classés par thématique”

ainsi **d’aucune obligation réglementaire de prise en compte de ces nouvelles politiques publiques locales sectorielles.** Conformément aux recommandations du “Conseil Economique, Social et Environnemental Régional” (CESER), le futur SAR devra veiller à la complémentarité avec ces divers documents planificateurs, **et ce dans un objectif de convergence des politiques publiques.** De plus, Aurore Bury, présidente de l’association Ecologie Réunion réagit à propos de ses schémas sectoriels lors de la CESAR en disant *“Le SAR doit être l’occasion de mettre en cohérence tous les documents”*

Cette inertie dans la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire découle de la multiplicité des documents de planification et de la hiérarchie qui les lie entre eux. La mise en compatibilité de ces documents engendre un laps de temps important pour la prise en compte des politiques publiques, et ainsi dans leur territorialisation. Dans certains cas de figure, des négociations peuvent avoir lieu entre les acteurs afin d’assurer la légalité du document de planification vis-à-vis de la hiérarchie des normes.

- B. Une conception des documents d’urbanisme en bout de chaîne qui pourrait gagner en qualité

Les services urbanisme des communes et des EPCI de l’Île ne sont pas dimensionnés en **termes d’effectifs et compétences** pour assurer en propre les révisions et/ou l’élaboration de leur document d’urbanisme. En effet, une commune d’environ 100 000 habitants ne peut pas faire porter ces missions à un service composé de deux cadres techniques. Les communes de la Réunion engagent des bureaux d’études pour réviser et élaborer leur document d’urbanisme, cela leur permet d’être **accompagnées et conseillées** dans leur projet de territoire, et de **bénéficier d’un regard neuf et d’une expertise.**

1. Le marché faiblement concurrentiel des BET

Le constat à la Réunion est qu’il y a un BET en particulier qui remporte en grande majorité tous les appels d’offres.

LE MONOPOLE DE L'UN DES BET SUR LE MARCHÉ

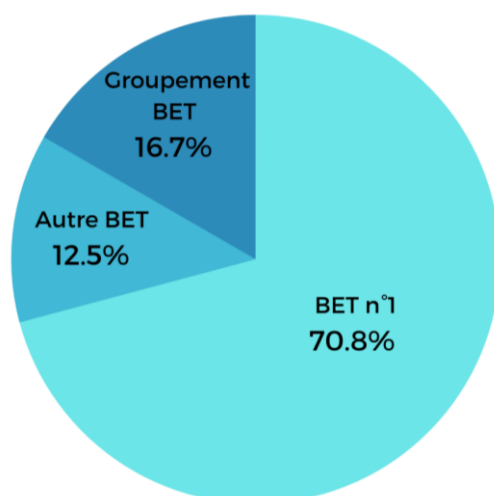


Figure 71 :” Le monopole d’un BET sur le marché réunionnais”. Source : DEAL

Ce bureau d’études en question a accompagné par le passé et accompagne actuellement 70.8% des communes (soit 17 communes sur 24) dans leur procédure de révision générale et d’élaboration des PLU. D’après un agent de l’un des EPCI, les communes choisissent majoritairement ce BET pour **des raisons d’habitudes**, et non pour **des raisons financières ou qualitatives** : *“Les communes ne souhaitent pas sortir de leur zone de confort, elles préfèrent rester dans leur habitudes. Ils choisissent majoritairement ce bureau d’étude parce que celui-ci travaille sur le territoire depuis un bon bout de temps, donc il y a plus de confiance.”*

Un agent d’un service urbanisme d’une commune explique *“qu’il s’agit d’un bureau d’études qui répond à toutes les offres”*. Il ajoute que pour la révision générale de son PLU *“On a eu trois candidats, un local [BET 1] et deux externes, ça s’est joué à pas grand chose. Mais le premier possède une connaissance du territoire, une connaissance du système de gouvernance de la Réunion, ce qui joue en sa faveur. Il y a également une raison de coût, parce que ce bureau d’études est présent sur place.”*

Toutefois, le fait que ce bureau d’études domine largement le marché de la planification urbaine peut entraîner également des effets pervers. En effet, la concurrence sur un marché apparaît d’après Michel Mougeot et Florence Naegelen¹²¹ comme *“un mécanisme essentiel de*

121 Michel Mougeot, Florence Naegelen. *“La concurrence pour le marché”*. Dans Revue d’économie politique 2005/6 (Vol. 115), pages 739 à 778.
Autorité de la concurrence. *“Les vertus de la concurrence”*.

régulation”. Dans le cadre de la planification urbaine, elle permet d’inciter les BET à élaborer des documents d’urbanisme qui sont toujours **de meilleure qualité, innovants, et originaux**. De plus, les collectivités territoriales ont ainsi accès à **plus de choix**. Les marchés faiblement compétitifs ont tendance à **changer le comportement des offreurs**, qui peuvent parfois se reposer sur leurs acquis. A ce sujet, Boukhalfa Benamar¹²² précise que *“les faibles pressions concurrentielles exercées par le marché n’incitent pas les entreprises à faire des efforts en matière d’apprentissage.”*

“Souvent ce qu’on a constaté c’était qu’il y avait du copier coller entre différents documents d’urbanisme parce qu’on retrouvait les mêmes informations d’une commune à l’autre. Le marché est étroit à La Réunion”. X, Agent de l’Etat.

2. La conséquence d’un marché faiblement concurrentiel

La conséquence d’un marché faiblement concurrentiel, se voit dans le domaine de l’aménagement du territoire, à travers **la qualité des documents de planification**. En effet, les documents d’urbanisme ayant fait l’objet de procédure de révision générale par le BET en question, ont reçu à **différentes reprises des avis défavorables** dans le cadre de l’association des PPA aux procédures de révision. L’une des révisions générales semble avoir marqué les esprits des agents de l’Etat, il s’agit de celle du PLU de Saint Leu arrêtée le 26 décembre 2019. L’avis rendu par les PPA avait réuni **une quarantaine de réserves** concernant le projet de PLU. Les agents de l’Etat ont décrit à la fois **des insuffisances, des erreurs et des imprécisions** dans l’ensemble du document.

- **Bilan de l’avis rendu par l’Etat dans le cadre de la révision générale de Saint Leu arrêtée en 2019**

Dans la première partie **“rapport de présentation”**, les données de la commune ne permettaient pas de rendre compte des enjeux économiques, écologiques et humains du territoire. La raison étant que la partie diagnostic s’appuyait sur **des études obsolètes** comprenant des données établies sur des périodes comprises entre 1999 à 2009¹²³. De même, pour la partie **“Etat actuel de l’Environnement”** qui comprenait **des éléments antérieurs** à

122 Boukhalfa Benamar. *“L’avantage concurrentiel dans un marché faiblement compétitif”*. Dans Revue française de gestion 2010/7 (n° 206), pages 15 à 29.

123 La commune ayant prescrit la révision de son PLU en 24 mai 2012 et arrêté son PLU 7 ans après (le 26 décembre 2019), les données utilisées ne permettait d’élaborer un diagnostic à jour.

2010. Ensuite, concernant le PADD, celui-ci a également été jugé comme étant à reprendre car la réflexion était menée sur les éléments du rapport de présentation.

Plusieurs éléments du PLU portaient des contradictions avec le PADD. Les agents révèlent également *de multiples manquements* dans la **“Réglementation applicable au PLU”**. Ces dernières sont liées en grande partie aux données non actualisées de la première partie. Il y a des réserves en matière des politiques publiques de logement social, d’habitat insalubre, de préservation de la qualité de la ressource en eau, de la capacité en eau potable, à la thématique de l’assainissement en eau. Enfin, la quatrième partie "Aménagement Maîtrisé" est également composée de multiples réserves comme celle de la création de deux zones en discontinuité :



Figure 72 : Des zones en coupure d’urbanisation. Source : Avis de l’Etat, DEAL

Suite à la réception de cet avis, la commune de Saint-Leu a décidé de choisir un bureau d’études de métropole, avec un appui local. D’autres communes de la Réunion se sont tournées vers d’autres bureaux d’études (12,5%) ou des groupements de bureaux d’études (16,5%)

L’application des politiques publiques en aménagement du territoire s’opèrent au sein d’un système complexe. Un système qui est composé d’une multitude d’acteurs ayant des intérêts divergents. La conséquence de cette complexité se retrouve principalement dans les documents de planification et les documents de politiques sectoriels gravitant autour. Aujourd’hui la complexité des politiques publiques est liée principalement au jeu d’acteurs. Dans un territoire insulaire, d’autres périmètres et difficultés sont à prendre en compte, dans l’application des politiques publiques en aménagement du territoire. Nous allons les découvrir à travers l’intégration et la

territorialisation des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire à L'Île de la Réunion.

Chapitre 3 : L'intégration et la territorialisation des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire dans un territoire insulaire

Certaines thématiques des politiques publiques en aménagement du territoire ont été et sont particulièrement difficiles à appliquer sur l'île intense. En effet, comme on a pu voir dans les chapitres précédents, la réglementation est parfois complexe à décliner au sein des documents de planification, et le jeu existant entre les différents acteurs compétents complexifie davantage le processus de mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à l'Île de la Réunion. Ce chapitre va vous montrer, à travers l'exemple de deux thématiques, que les politiques publiques sont encore plus difficiles à intégrer et appliquer sur l'île intense en raison **des caractéristiques liées à son insularité, et du nombre d'enjeux existants à prendre en compte dans l'aménagement de l'île de la Réunion.**

I. Deux thématiques de la politique d'adaptation au changement climatique les plus impactantes et difficiles à appliquer à l'île de La Réunion

A. La thématique de l'énergie : Le développement des Énergies Renouvelables

Les territoires insulaires comme La Réunion, sont ce qu'on appelle aussi des "**Zones Non Interconnectées**" (ZNI¹²⁴). Ce titre concerne tous les territoires qui ne sont **pas reliés** directement au réseau électrique du continent Français métropolitain. Les difficultés dans les ZNI, sont liées à **leur caractère insulaire** ainsi **qu'à leur petite taille** qui entraînent des contraintes en matière de production électrique. A la Réunion, il est essentiel de se tourner vers la production d'ENR parce que **les coûts de production** liés à la transformation des énergies fossiles importées sont bien plus importants que dans l'hexagone. De plus, la petite

124 Orygeen. ZNI : Les zones non interconnectées.

superficie de la Réunion, ne lui permet pas de disposer d'un **réseau important et développé**. Celui-ci est donc particulièrement sensible aux variations de la production électrique. Ainsi, une attention particulière et constante doit être maintenue sur l'équilibre offre-demande. Aujourd'hui au regard de la consommation énergétique de l'Ile, de sa dépendance à la Métropole dans ce domaine du changement climatique, il est devenu essentiel pour la Réunion de s'adapter et de devenir plus autonome énergétiquement en développant les EnR.

1. Présentation des politiques publiques énergétiques

Sur cette thématique de l'énergie, la loi relative à la "Transition Énergétique Pour la Croissance Verte" (TEPCV¹²⁵) promulguée le 17 août 2015, imposait à tous les territoires d'Outre Mer l'obligation d'atteindre un objectif de 50% de production d'EnR au sein de leur production totale d'électricité locale d'ici l'année 2020. Le constat en 2022 (cf. partie 1- chapitre 5), c'est que la production et la consommation d'énergie renouvelable représentent seulement 13% à la Réunion, soit 37% de moins de l'obligation inscrite dans la loi. D'ici l'horizon 2030, la loi impose cette fois l'objectif de 100 % d'EnR pour la production d'électricité locale dans les DOM-TOM¹²⁶. Pour réussir ce défi de l'électricité verte, l'Etat et la Région Réunion ont inscrit cet objectif au sein de la **PPE**¹²⁷ (PPE Réunion 2023 - 2028). Cela signifie que les projets allant dans le sens du développement des énergies renouvelables pourront faire l'objet d'autorisation, et de financement par le "Service, Connaissance, Evaluation, Transition Ecologique" (SCETE) de la DEAL.

2. Les démarches en cours pour favoriser la mise en œuvre de l'objectif de 100% d'EnR pour l'électricité d'ici 2030

Dans les mécanismes de soutien au développement des énergies renouvelables, l'une des actions réalisée par l'Etat est d'abord le financement¹²⁸ pour le développement du système électrique. Ensuite, il y a les appels d'offres qui sont mises en œuvre par la "Commission de Régulation de l'Énergie" (CRE) et qui sont préparés par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Ce sont des appels d'offres organisés avec des

125 Gouvernement. "La transition énergétique pour la croissance verte". 20 août 2021.

126 L'EnerGEEK. "Les énergies vertes progressent aussi dans les Dom-Tom" Lundi 18 février 2019.

127 Ce document de planification permet d'autoriser les nouvelles centrales électriques. Il fixe également des objectifs sur le déploiement de diverses énergies renouvelables, et de maîtrise d'énergie d'électricité et aussi sur les autres consommation d'énergie (les énergies de transport, de chaleur, et qui fixe le nombre de borne publique de charge et un objectif de déploiement d'infrastructure publique de recharge de véhicule électrique).

128 De l'ordre de 550 millions d'euro par an de soutien pour l'électricité

quotas spécifiques qui sont adaptés pour l’Outre Mer, avec des méga watt alloués à chaque territoire. Le SCETE de la DEAL participe à l’instruction de ces appels d’offres. Par ailleurs, certaines démarches et études ont été mises en œuvre afin de développer certaines énergies/études d’ici 2030 :

- **Afin de développer les énergies provenant de l’éolien**, l’Etat et la Région ont pris l’initiative de réaliser un Schéma régional Eolien, un document qui n’est pas obligatoire à la Réunion. Celui-ci identifie les parties du territoire favorables et adaptés au développement de l’éolien.
- **Pour le développement de l’énergie solaire**, l’Etat et la Région ont élaboré un cadastre solaire¹²⁹ cofinancé par l’ADEME, par la DEAL et la Caisse des dépôts. Le but est de permettre aux réunionnais d’identifier le gisement sur les toitures, les ombrières ou au sol sur un terrain, ainsi que d’analyser le productible, le coût d’installation d’une certaine puissance, et au vu de l’ensoleillement quelle serait la rentabilité.
- **Pour le développement des énergies de la mer**, Le SCETE de la DEAL accompagne l’étude de la “Société Publique Locale” (SPL) Horizon Réunion sur un schéma régional des énergies de la mer qui vise l’identification du gisement pour les “Station de Transfert d’Énergie par Pompage / turbinage” (STEP¹³⁰).

3. Les difficultés et complexité liées à la mise en œuvre des ENR

Beaucoup de démarches et d’outils sont mis en œuvre par l’Etat et la Région Réunion pour favoriser le développement des énergies renouvelables certes, mais ces efforts sont confrontés à des difficultés liées à la réalité du terrain et aux jeux des acteurs. Par exemple, il apparaît plus complexe de développer les énergies renouvelables à la Réunion, parce que :

a. Nécessité de développer une vision commune entre l’Etat et la Région

L’Énergie étant une compétence partagée entre l’Etat et la Région à la Réunion, oblige ces deux acteurs à se mettre d’accord sur une vision commune, et cela peut prendre du temps.

129 Outils en co-finalisation, il existe une partie qui est en ligne et une autre qui sera publiée prochainement.

130 C’est un système de stockage d’énergie qui fonctionne avec deux bassins, un bassin haut et un bassin bas : L’eau va être pompée du bassin bas lorsque l’énergie est pas chère à produire, ou qu’il n’y a plus d’énergie dans le réseau. Ensuite, l’eau va être turbinée dans l’autre sens au moment où ils ont besoin de beaucoup d’énergie.

Cela s'est traduit lors de l'élaboration de la PPE. Ce document stratégique devait être réalisé au départ pour l'année 2019-2028 mais la révision a pris plus de temps que prévu et donc celui-ci a été finalement fixé pour l'année 2023. Un agent de la région explique la raison de ces trois années de retard : *“Ce retard est lié au fait que se soit un document qui est co-rédigé. Il y a des thématiques sur lesquelles la Région et l'Etat n'avaient pas une vision commune et c'est notamment des problématiques liées à la valorisation énergétique des déchets qui ont fait que le document a été bloqué.”* Le blocage concerne le volet déchet, la question était de savoir s'il fallait mettre un ou deux centres de valorisation des déchets. Le document avait été validé une première fois par la région et la version validée par la région n'a pas été validée par l'Etat. La procédure a donc été bloquée pendant deux ans, puis au bout d'un certain moment un consensus a eu lieu. *“Des discussions ont eu lieu entre les plus hauts niveaux de la Région Réunion et de l'Etat au niveau local (le préfet) qui ont permis d'aboutir à un consensus. On a donc effectué des modifications par rapport à la première version et cette version a dû être approuvée d'abord par la Région, par l'Etat et ensuite un décret a été promulgué et qui a permis d'adopter la PPE.”*

La complexité de mise en œuvre des politiques publiques est très prégnante pour la thématique de l'énergie, car plusieurs acteurs se partagent cette compétence, portent des visions différentes et des intérêts divergents. L'élaboration de la PPE montre la complexité de définir une politique publique cohérente qui répondent aux objectifs des uns et des autres. Malgré cette complexité, la collaboration avec l'Etat reste un atout selon le référent énergie de la Région : *“Si ça avait été une compétence uniquement Etat, on aurait eu le sentiment d'avoir des décisions arbitraires de l'Etat central qui n'auraient pas pris en compte un certain nombre de contraintes, d'objectifs territoriaux, et d'ambitions du territoire.”*

b. Les efforts pour déployer les EnR ne sont pas poursuivis par les collectivités locales

A ce sujet, un expert Énergie de la DEAL précise : *“Pour l'instant, les efforts de prise en compte de l'objectif de la TEPCV restent insuffisants de la part des collectivités locales parce qu'il n'y a pour l'instant aucuns PLU ou SCOT qui ont réellement réfléchi aux endroits pertinents pour développer des énergies renouvelables sur leur territoire. Il peut y avoir des PLU qui vont dire qu'il est autorisé de développer les ENR dans toutes les zones A sous réserve de ne pas être incompatible avec l'activité agricole, mais c'est tout...”* Selon lui,

cette action ne favorise pas le développement des ENR car il n'y a pas de réflexion stratégique. *“Les collectivités seraient tout à fait dans le rôle de réfléchir à combien ils veulent développer d'EnR compte tenu des objectifs régionaux et à quels endroits et de quelle manière.”* Agent de la DEAL. Les initiatives de développement des ENR à la Réunion sont réalisées surtout par les entreprises privées. *“je constate que dans les documents d'urbanisme il n'y a pas inscrit d'orientations stratégiques pour le développement des énergies renouvelables”* référent Energie.

Malgré le fait, qu'il y ait des Plans Climat Energie Territoriaux ¹³¹(PCAET) élaboré par les intercommunalités dans le domaine de l'énergie, cela n'apparaît pas suffisant pour déployer les ENR : *“Les PCAET sont censés être des outils stratégiques pour les développements locaux ces derniers sont soit approuvés soit en cours d'approbation ou d'élaboration. Malgré tout, ses plans d'actions ne sont pas traduits dans la réalité de la planification territoriale. Ce n'est pas une critique mais un constat.”* Agent de la DEAL

A côté de ces problématiques liées à la déclinaison des politiques énergétiques au sein des documents de planification locaux, l'autre difficulté réside dans la difficulté de développer les EnR dans un territoire aux caractéristiques insulaires.

c. Les difficultés de développement des ENR liés à l'insularité de l'Ile de la Réunion

A l'Ile de La Réunion, le fait d'être un territoire insulaire implique à la fois **des atouts** et **des difficultés** en termes de développement des EnR. Il s'agit d'un atout parce qu'il est possible de **développer toutes sortes d'énergies renouvelables** : Le solaire, la biomasse, l'éolien, l'hydroélectricité, le solaire, qui représentent des « avantages différenciateurs » (Pecqueur 2006¹³²). Cependant, sa petite superficie, ainsi que sa richesse en termes de relief, de microclimats, de biodiversité, de paysages remarquables impliquent des difficultés en termes de rentabilité, de stabilité dans les rendements et dans les possibilités d'implantation des ENR.

Par exemple, en ce qui concerne le développement de l'énergie éolienne, la réglementation

131 Sur les cinq intercommunalités : Deux PCAET ont été adoptés, un qui va être adopté en juillet (la CIREST), un autre qui démarre en septembre pour être adopté l'année prochaine et le cinquième pour lequel la DEAL n'a pas de visibilité.

132 Sylvain Roche, Bellemare et Sylvie Ferrari. *“Rayonner par la technique : des Iles d'Outre Mer au coeur de la transition énergétique française ?”* p. 61-73. 2018

affiche **une pluralité de zones rédhibitoires à l'implantation de parc éolien**. En effet, il est interdit de développer l'éolien dans les espaces à la fois proches du rivages, les espaces naturels de protection forte, mais aussi les coupures d'urbanisation d'après le SAR, les espaces naturels sensibles, les sites inscrits ou classés. De plus, les espaces soumis à des arrêtés de protection de biotope sont concernés également par cette interdiction, les abords des monuments historiques, ainsi que les "Plans de Servitude Aéronautiques" (PSA) de Pierrefonds et de Roland Garros. Enfin, il est interdit d'aménager des parcs éoliens au sein des zones tampon de 500 mètres autour de l'habitat déclaré. **L'ensemble des règles liés au développement de l'éolien, à la sensibilité paysagère¹³³, aux questions liées la productibilité, à la topographie et à la rareté du foncier à la Réunion font qu'il existe très peu de zones favorables aux développement de l'éoliens terrestre¹³⁴.**

De fait, la question du développement de parc éolien Offshore se pose, mais là encore, des difficultés s'imposent. En effet, les parcs éoliens offshore ont un fonctionnement technologique différent des parcs éoliens terrestres, qui nécessite de disposer d'une grande superficie pour capter le plus le plus de vent possible pour être rentabilisé. De plus, le coût lié au raccordement de transfert d'énergie entre la terre et la mer est extrêmement élevé a contrario des parcs éoliens terrestres, qui peuvent se mettre en œuvre à proximité de poste électrique. Un agent de la DEAL explique : *"Sur terre, on peut mettre quelques éoliennes de taille moyenne et elles deviennent rentables, en Mer, c'est impossible, il faut forcément un très grand parc."* De plus, s'il était envisagé la mise en place d'un parc éolien offshore à la Réunion, celui-ci serait obligatoirement de technologie "flottante" parce que l'île est située au sein des eaux profondes de l'Océan Indien. Cependant, il s'agit d'une technologie qui fait l'objet de premières études dans le monde entier. *"L'éolien flottant en zone cyclonique font actuellement l'objet d'étude, ce sont les premiers projets en cours de construction dans le monde."* X agent de la DEAL. Enfin, il serait difficilement acceptable et faisable de raccorder un très grand parc éolien offshore flottant sur le petit système électrique de la Réunion pour des raisons de coût d'adaptation du système mais aussi et surtout pour des questions de biodiversité¹³⁵.

133 Cf. **Annexe 8** : *"Carte des sensibilités paysagères"*

134 Cf. **Annexe 9** : *"Carte des zones favorables à l'éolien"*

135 Les enjeux liés à la fois à la biodiversité marine et terrestre, parce que les éoliennes flottantes doivent être ancrées dans le fond, avec plusieurs ancres, ce qui peut être un problème pour l'écosystème marin et notamment pour les cétacés présents dans l'Océan Indien. De plus, des câbles électriques qui relient chacune des éoliennes et la terre peuvent aussi impacter la faune, notamment les oiseaux marins protégés à la Réunion qui nichent à

De plus, la présence de microclimats à la Réunion nuit fortement à la stabilité du gisement des ENR et donc intrinsèquement à leur rentabilité. Un agent de la DEAL explique *“Pour le système électrique, on remarque qu’il y a une grande variabilité inter annuel sur la production de bagasse, sur la production hydroélectrique et sur la production solaire également. D’une année à l’autre, il y a beaucoup de variations en fonction du climat.”* Les pluies cycloniques ont également des effets négatifs sur les rendements en hydro-électricité¹³⁶.

Enfin, l’Île de la Réunion est aussi victime de sa richesse patrimoniale et paysagère en ce qui concerne l’aménagement d’ENR. *“Dans le schéma régional éolien la question de l’impact paysager de l’objet éolien dans le paysage de la Réunion est très important. L’implantation de parc éolien peut avoir des impacts sur les pitons, les cirques et les remparts qui sont classés à la Réunion. Il y a des endroits où c’est acceptable, d’autre beaucoup moins. Il y a donc une connexion directe entre les enjeux de protection du paysage et l’enjeu de développement éolien à la Réunion..”* Agent de la DEAL

Comme l’ensemble des “Petit Etats et Territoire Insulaires” (PETI¹³⁷), la Réunion fait face à une situation paradoxale au niveau énergétique. En effet, malgré que l’île nage au sein d’un océan d’énergies, il est souvent difficile de les capter de manière intense sans être confronté à des intermittences. De plus, il y a également des difficultés qui sont liées à la rareté du foncier et à la diversité des enjeux en termes d’environnement, de biodiversité et de paysages au sein de l’île de la Réunion. La solution aujourd’hui reste d’exploiter tous les potentiels d’énergies renouvelables de l’île de façon simultanée, et de s’adapter aux problématiques liées à son insularité en misant sur les nouvelles technologies dans les surfaces déjà urbanisées. Par exemple, l’équipement en solaire sur les toitures de bâtiment de grande superficie (centres commerciaux etc...) peut déjà constituer une belle marge de progression avec retour rapide sur investissement.

terre, mais qui vivent en mer.

136 Référent énergie de la DEAL : *“Les centrales hydro électriques de la Réunion, c’est comme des petites baignoires, ce ne sont pas des grands lacs de barrages qu’il y a en Europe, ce sont des barrages avec des petits stockages d’eau derrière et s’il y a des pluies cyclonique, torrentiels.. Très vite le lac est plein et il n’y a pas de stockage possible. ce sont les pluies régulières qui sont intéressantes pour l’hydroélectricité..”*

137 Christian Bouchard. *“Transition énergétique dans le contexte des Petits Etats et territoires insulaires”*. Département de géographie. Université de géographie Université Laurentienne.

B. La thématique des transports et des déplacements : Le développement de l'intermodalité

1. Présentation des politiques publiques de transport

Sur la thématique liée au domaine des transports et des déplacements, la pollution atmosphérique et environnementale oblige à se déplacer autrement. La Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) publiée le 26 décembre 2019 prône un objectif de facilité, d'accessibilité et de propreté dans les transports¹³⁸. Cette nouvelle loi est venue améliorer la loi du 30 décembre 1982 relative à l'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI). Les trois piliers de cette loi sont d'après le site du gouvernement :

- 1) *“Investir plus et mieux dans les transports du quotidien”*
- 2) *“Faciliter et encourager le déploiement de nouvelles solutions pour permettre à tous de se déplacer”*
- 3) *“Engager la transition vers une mobilité plus propre”*

Cette loi vise à développer principalement **l'intermodalité**¹³⁹, un système encore sous développé à la Réunion. En 2022, le constat aujourd'hui reste le même qu'il y a dix ans : l'offre de mode déplacement alternatif à la voiture reste insuffisante¹⁴⁰. Les politiques publiques de transport et de mobilité apparaissent comme étant particulièrement complexes à mettre en œuvre au sein de cette île malgré des démarches réalisées par l'Etat et la Région et des projets étudiées de grandes envergures.

2. Les démarches favorisant le développement de l'intermodalité et les transports doux

Afin de développer l'Intermodalité, l'unité “Déplacement et Infrastructure de transport” du SACOD de la DEAL gère les financements provenant du FEDER pour ce qui concerne spécifiquement les infrastructures de transport. Dans ce cadre, l'unité réalise avec la région des appels à projets nationaux dans l'optique d'appliquer les nouvelles dispositions en termes de mobilité. L'unité réalise trois types d'appel à projet à l'intention des collectivités

138 Gouvernement. *“La loi mobilité”*. Jeudi 26 décembre 2019.

Gouvernement. *“La loi d'orientation des mobilités”*. Lundi 4 octobre 2021.

139 Selon Géoconfluence, l'intermodalité désigne : *“l'aptitude d'un système de transport à permettre l'utilisation successive d'au moins deux modes, intégrés dans une chaîne de déplacement.”* (Source : Pierre Ageron. “Notion à la une : Intermodalité”. Géoconfluence. 30 septembre 2014)

140 Cf. Partie 1 - Chapitre 3 - III- A. Une offre de transports collectifs insuffisante

territoriales :

- Les projets TCSP qui sont financés par un organisme se nommant Lafit¹⁴¹. En 2021, il s'agissait du quatrième appel à projet doté d'une enveloppe de 450 Milliards d'Euro assuré par le plan de Relance. Cet appel vise à financer les projets de métro, tramways, Bus à hauts Niveau de Service (BNS) etc..
- Les appels à projet des « Fonds des Mobilités Actives ¹⁴²» qui finance le Plan « Vélo et mobilités actives » de 2018, qui a pour but de résorber les discontinuités des pistes cyclables. Ainsi, quatre projets sont financés pour les collectivités territoriales.
- Les appels à projets relatifs au Plan d'Investissement Avenir Montagnes¹⁴³ développé par le Premier ministre le 27 mai 2021. Ce plan doté de 650 Milliards d'Euro vise à *“Faciliter les mobilités durables, innovantes et de proximité sur le premier et dernier km, en montagne”* d'après le site du gouvernement. Lors de la première vague de sélection en 2021, trois projets de la Réunion sont nommés lauréats, et lors de la seconde en 2022, il y en a eu sept.

Par ailleurs, certaines démarches et études ont été mises en œuvre afin de développer l'intermodalité depuis la mise en œuvre du SAR en 2011 :

- **“L'Enquête Déplacement Grand Territoire” (EDGT)** élaborée par la DEAL et le “Syndicats Mixtes des Transports de la Réunion” (SMTR). Il représente une photographie des déplacements du quotidien à La Réunion, c'est un outil qui a été créé en 2016 pour informer et aider les acteurs à élaborer les politiques publiques en matière d'urbanisme, de transport et de mobilité. Cette enquête suit la méthodologie “standard Certu” élaborée par le CEREMA.
- **L'élaboration de documents de planification de transport stratégique** : D'abord, le SRIT¹⁴⁴ élaboré en 2014 par la région¹⁴⁵. Le but de ce document afin d'améliorer le réseau de transport actuel, puis la PRI¹⁴⁶ co-élaboré par l'AGORAH et la Région en

141 Anecdote : Une partie du budget provient des amendes radars

142 Préfet de la Région Réunion. 1er appel à projets « Fonds des Mobilités Actives » 2020 organisé par l'État : 4 projets réunionnais. 16 septembre 2020.

Préfet de la région Réunion. 6 projets réunionnais lauréats « Fonds des Mobilités Actives Continuités cyclables”. 23 novembre 2019.

143 Gouvernement. Avenir Montagnes Mobilités. 22 septembre 2021.

144 Région réunion. Mobilité et Intermodalité. 4 novembre 2019.

145 La région a été désigné comme chef de file dans le secteur de l'intermodalité et la complémentarité entre les différents modes de déplacement depuis la loi du 27 janvier 2014 de la loi MAPTAM.

146 Région Réunion. Agorah. *Planification régionale de l'Intermodalité*. 2017.

2017, un document qui a pour but de développer la coordination entre les politiques publiques et les offres dans le domaine du transport. Ces deux documents ne sont pas opposables car ils ne sont pas encore intégrés dans le SAR.

3. Les difficultés et complexité lié à la mise en œuvre de l'intermodalité

Comme pour la thématique de l'énergie, beaucoup de démarches et d'outils sont mises en œuvre par l'Etat et la Région Réunion pour favoriser le développement de l'intermodalité. Malgré tout, l'Île de la Réunion fait aujourd'hui l'objet **d'un retard structurel** en raison de projets favorisant l'intermodalité qui ont été mal gérés et/ou inachevés ainsi qu'en raison de la pluralité des acteurs non unis, facteur d'interopérabilité.

a. Les projets favorisant l'intermodalité mal gérés et/ou inachevés

1. La Nouvelle Route du Littoral (NRL)¹⁴⁷

- **Présentation**

La NRL est un projet qui est né dans le but de s'affranchir des risques¹⁴⁸ liés aux houles et aux éboulements présents sur l'actuelle route du Littoral¹⁴⁹. Cette nouvelle infrastructure routière de sécurisation est particulièrement innovante parce qu'elle traverse la mer sur une longueur de 12,5 kilomètres.



Figure 73 : “La Nouvelle Route du Littoral”. Source : “Habiter La Réunion”

De plus, des voies de circulation sont affectées spécialement aux transports en commun et aux cyclistes, ce qui permettra de jouer positivement sur la fluidité du réseau routier. La NRL

147 Maurane Lizé. *La Nouvelle Route du Littoral*. Gestion de Projet Urbain (Master 2 - ACT). 2022.

148 Cf. **Annexe 10** : “Les risques présents sur l'Actuelle Route du Littoral”

149 Cette route fait l'objet de 70 000 à 80 000 déplacements par jour. Source : DEAL

répond à des enjeux de sécurité pour la population, des enjeux économiques, sociaux, de protection de l'environnement, mais aussi de gestion correcte des ressources en matériaux de l'île.

- **Défauts du projet** ¹⁵⁰

La NRL fait l'objet de nombreuses polémiques depuis le début de sa construction en 2014. Il y a des soupçons de corruption¹⁵¹ qui pèsent concernant l'attribution de ces marchés. C'est pourquoi, le parquet national financier a ouvert une enquête pour **“corruption, favoritisme et trafic d'influence”** en 2017. De plus, le calendrier prévisionnel de la construction du projet¹⁵² n'a pas été respecté. En effet, la NRL devait être entièrement édifiée pour l'année 2020. Cependant, cette même année une problématique liée à l'approvisionnement en roche a entraîné un arrêt dans la construction de la route. Le projet de la partie digue reliant La Possession à la Grande Chaloupe a été reporté.



Figure 74 : Le projet de la Nouvelle Route du littoral initialement prévu

En 2021,¹⁵³ une nouvelle mandature régionale prend la main sur le projet de la NRL, avec à la tête Huguette Bello comme présidente de région. Un an après, les élus régionaux ont pris **une décision importante** concernant le reste de la construction de la route : le projet de digue

150 Partie reprise d'un rapport rédigé par Maurane Lizé, la rédactrice de mémoire : “Gestion de projet Urbain, La Nouvelle Route du Littoral, Master 2, 2021”

151 David Ponchelet. “La Réunion : comprendre l'affaire de la Nouvelle Route du Littoral en trois minutes.” Réunion 1ere. 21 juin 2017.

152 Cf. Annexe 11 : “Calendrier prévisionnel de la NRL”

153 Marine Magnien. *Nouvelle Route du Littoral : Les travaux ont repris.* LINFO.re. 06 octobre 2020.

Alexos Chausaet. *L'absurde “route du littoral” est relancée à La Réunion.* Reporterre. 7 décembre 2020

pour les 2,5 kilomètre restant a été remplacé par un projet de viaduc¹⁵⁴. Le retard¹⁵⁵ dans la construction de la route s’est accentué avec le **remplacement de 775 acropodes¹⁵⁶ défectueux ainsi que le déplacement de 2500 autres acropodes**. **Tous ces désagréments ont fait accroître le coût de cette route et retardé la date de finalisation des travaux**. La route représente désormais un budget final de 2,2 milliards d’euros. La fin des travaux n’est pas prévue avant l’année 2030, soit 10 ans après la date initialement fixée.

Depuis le dimanche 28 août 2022¹⁵⁷, les réunionnais ont désormais accès à la partie viaduc entre Saint-Denis et la Grande Chaloupe. Deux voies ont été ouvertes à la circulation en direction de la possession sur la nouvelle Route du Littoral. A contrario, les conducteurs roulant en direction de la capitale réunionnaise, doivent toujours passer sur l’ancienne route du Littoral. L’ouverture partielle de la nouvelle route ne permet pas pour l’instant de répondre à l’objectif de fluidification du réseau routier. **Il reste à attendre la fin de la construction de la route pour connaître ses réels effets. En attendant, les réunionnais pourront bénéficier d’ici la fin 2022 d’une route sécurisée à 80% dans les deux sens de circulation.**

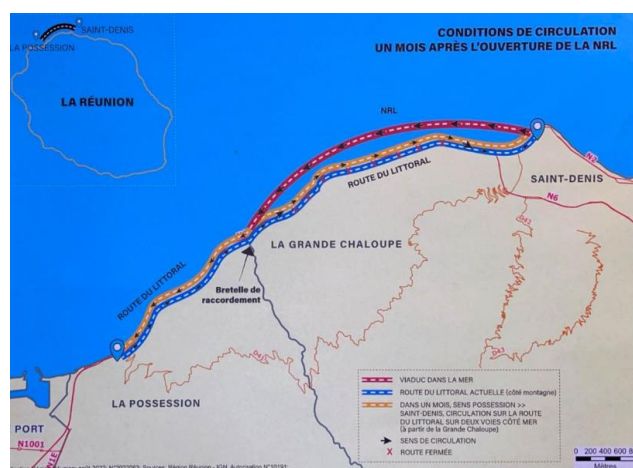


Figure 75 : “Les conditions de circulation un mois après l’ouverture de la NRL”. Source : Région Réunion

154 “Une alternative a l’avantage à la fois de commettre moins d’impacts sur l’environnement mais aussi d’éviter un risque de recours. Le prix est estimé approximativement à 500 millions d’euros également.” (Maurane Lizé. La Nouvelle Route du Littoral. Gestion de projet Urbain, Master 2, 2021)

Jérôme Talpin. “A la Réunion, un second viaduc pour terminer la route du littoral. 14 février 2022”. *Le monde*.

155 Harry Amourani. Chantier de la Nouvelle route du Littoral : l’ouverture du viaduc repoussée à la fin de l’année 2022. 6 octobre 2021. Réunion 1ère.

156 IP / LP / VF. “Nouvelle Route du Littoral : l’ancienne majorité s’explique sur les accropodes mal installés”. Réunion 1ère. 9 octobre 2021.

157 Ouest France. “La Réunion. Construite sur la mer, la nouvelle route du littoral va partiellement ouvrir”. Le 23 août 2022.

Jerome Talpin. “A La Réunion, ouverture (très) partielle de la nouvelle route du Littoral”. *Le monde*. 28 août 2022.

Jéromine Santo-Gammaire. “A la Réunion, la ruineuse route du littoral ouvre... en partie”. *Reporterre*. 6 septembre 2022.

Les travaux de la NRL dite “*la route la plus chère du monde*¹⁵⁸” sera achevée dans son intégralité d’ici 2030 au lieu de 2020 comme il était initialement prévu. Ce projet favorisant l’intermodalité et offrant une qualité supplémentaire aux offres de déplacement alternatives à la voiture aurait pu être mis en place plus tôt s’il y avait eu une meilleure gestion du projet de la part des acteurs.

2. La mise en place d’un train à la Réunion

- **Le premier projet : le Tram train**
 - **Présentation du projet et défauts**

L’élaboration d’un train¹⁵⁹ reliant une grande partie des pôles urbains de l’Île de la Réunion est un projet qui est en cours de réflexion depuis plus d’une trentaine d’années. Il n’a pas passé le cap de mise en œuvre sur le territoire réunionnais pour des raisons à la fois logistiques, administratives, politiques et financières.

158 “1,66 milliard d’euros du budget initiale de la NRL : *La région* : 669 millions d’euro, *L’Etat* : 532 millions d’euro, *Les fonds de compensations de la taxe sur la valeur ajoutée* : 248 millions d’euro, *L’Union Européenne* : 151 millions d’euro), avec un ajout de 500 millions pour le choix du viaduc.” (Maurane Lizé. La Nouvelle Route du Littoral. Gestion de projet Urbain, Master 2, 2021)

159 Wikipedia. “*Tramway de La Réunion*”. 14 décembre 2020.



Figure 76 : “Le projet de Tram Train”. Source : Région Réunion

Au départ, le projet était de réaliser un “Tram-Train¹⁶⁰” qui devait relier l’Aéroport Gillot et la commune de Saint Paul par la mise en place de tunnel. Ce type de transport était plus proche du fonctionnement d’un train que celui d’un tramway. L’idée était de mettre en service ce transport à partir de 2012 pour la première partie du tronçon et d’étendre plus tard la ligne au-delà de Saint Paul. Il était prévu que ce tramway puisse accueillir jusqu’à 250 passagers et qu’il soit mise en service en 2012. Finalement, malgré de nombreuses années d’études, ce projet a été abandonné à la suite de l’élection d’un nouveau président du conseil régional de La Réunion, Didier Robert. Les fonds publics prévus pour construire ce projet ont été envoyés, via la signature d’un protocole à Matignon, à destination de la NRL. Ce choix de privilégier la sécurité des réunionnais avant de se lancer dans le projet de tramway n’est pas compris par tous.

“Avoir fait le choix de mettre en œuvre la NRL qui va faire 12 km de long, plutôt que le Tram Train, un TCSP, a un impact sur toute la population. Il ne s’agit pas seulement d’un problème écologique mais il s’agit surtout d’un sujet social. Les réunionnais n’ont pas tous les moyens de s’acheter des voitures et cette option permettait de donner les moyens à tous de se déplacer facilement et proprement. Finalement, la route n’est toujours pas entièrement construite donc on a ni l’un, ni l’autre. C’est un échec cuisant à la Réunion sur le sujet des mobilités.” X agent de la DEAL.

- **Deux projet de tramway en stand by**

160 Conseil général des ponts et chaussées. “Projet de Tram-Train sur l’Ile de la Réunion”. rapport n°0505505-01. Janvier 2008.

➤ Le “Réseau Régional de Transport Guidée” (RRTG)

Maintenant que la NRL est en partie élaborée, la volonté de mettre en œuvre un RRTG ¹⁶¹ est en cours de réflexion depuis 2018. L’ambition principale de ce nouveau projet est d’offrir un temps de parcours au réunionnais plus compétitif que l’utilisation de la voiture.

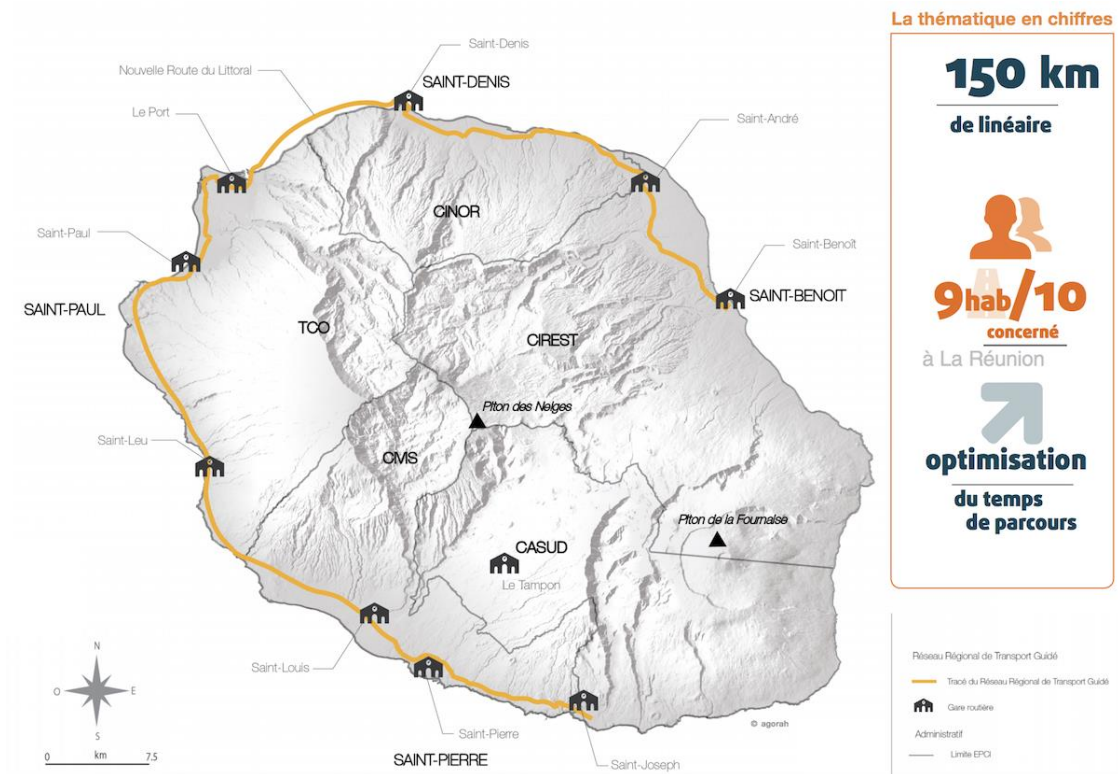


Figure 77 : “Le RRTG”. Source : Région Réunion.

La volonté est également de favoriser l’intermodalité en assurant une interconnexion entre les réseaux urbains des AOM et un tramway express nommé le “RunRail”¹⁶² circulant sur un tronçon de 10km entre la ville de Sainte Marie et Saint Denis.



Figure 78 : “Le RunRail”. Source : “Habiter La Réunion”

161 SI. “Réseau régional de transport guidé (RRTG) : Début du chantier espéré à l’horizon 2020” Zinfos974. Jedu 20 avril 2017.

162 Habiter La Réunion. “Run Rail, le nouveau transport public régional”. 17 février 2020.

Six semaines de concertation ont eu lieu pour l'élaboration de ce projet de tramway express, celui-ci semble très attendu par les Réunionnais (85% de réponse positive).

Globalement, le projet de RRTG réalisé par la région, est élaboré pour devenir “la colonne vertébrale des transports en commun” dans l'Île de la Réunion. Il aura un rôle important dans la structuration et le maillage du territoire parce qu’il permettra de connecter à terme la ville de Saint-Benoît et Saint Pierre sur un tracé de 150 kilomètres.

➤ **Le Tramway Aéroport- entrée Ouest (TAO¹⁶³)**

Le TAO est un projet de la CINOR, qui est arrivé au même moment que celui du RRTG. Il porte la volonté de fluidifier le trafic routier dans le nord de l'île de la Réunion en connectant le Barachois (cœur de Saint Denis) à l'aéroport en 25 minutes. Il est prévu que ce tramway rejoindra à terme le réseau du Run Rail du RRTG.



Figure 79 : “TAO”. Source : “Zinfos974”

Bien que ces deux projets ont fait l’objet d’une consultation publique avec les habitants, ces derniers sont actuellement en Stand By en raison des derniers changements politiques qui ont eu lieu à la Réunion. Le retard structurel de l’Île en termes de mobilité est lié au fait qu’à chaque fois qu’il y a changement politique, les projets sont remis en question.

b. Multitude d’acteurs compétents dans le domaine des transports, le manque d’une autorité, facteur d’interopérabilité

A côté de ces projets de grandes infrastructures routières qui sont parfois mal compris par les

163 Marine Abat. “Tramway de la Cinor: Le TAO sur les rails, la consultation publique en route”. Zinfos974. Mardi 27 août.

agents, demeure la critique sur le nombre d'acteurs compétents en matière de transport au sein d'une seule région. Le fait d'avoir six AOM¹⁶⁴ disposant chacun de son propre réseau de bus, avec un ticket et une tarification hétérogène, ne permet pas de développer l'intermodalité sur l'Île de la Réunion. Face à ce constat, un syndicat mixte des transports de la Réunion (SMTR) a été créé. Il s'agit d'une structure de gouvernance, qui a pour but de rassembler cette pluralité d'acteurs, les différents délégataires, pour améliorer la coordination entre les différents types de transports, ainsi que leur complémentarité.

C'est dans cette volonté que le SMTR a décidé de mener une réflexion sur l'idée de mettre en œuvre une tarification unique sur les transports collectifs à La Réunion. Trois ans après, les AOM ont engagé un BET pour réaliser une "*Étude pour l'harmonisation et la coordination des gammes tarifaires des réseaux de transports urbains et non urbains*". Cette étude comporte différents scénarios analysés. En 2022, le SMTR a choisi l'un des scénarios : "Réuni Pass" dont les modalités restent à définir notamment en ce qui concerne la durée de validation des tickets. Aujourd'hui, ce scénario retenu ne peut être mis en œuvre qu'à l'issue d'une validation décisionnelle de chaque AOM, donc il ne sera pas mis en œuvre avant 2023 (au mieux).

Certains agents de l'Etat accusent cette instance politique de ne pas assurer son rôle : "*Le syndicat mixte des transports a rencontré des difficultés de gouvernance en raison de dysfonctionnements politiques existant au sein de cette structure. Cette instance regroupant tous les AOM, ne fonctionne pas au maximum de son potentiel, mais aujourd'hui il y a des informations qui sont partagées entre les différents réseaux de bus mais c'est tout*". X agent de la DEAL.

Les politiques publiques en matière de transport sont particulièrement complexes à appliquer à la Réunion, car il y a eu des projets qui auraient pu être impulsés depuis des années, et pour lesquels leur mise en œuvre a été retardée. De plus, la multitude d'AOM présents à la Réunion, qui en plus ne sont pas intégrés dans une structure de gouvernance efficace, ne permet pas d'accélérer la mise en œuvre des politiques publiques en matière de transport.

164 Rappel : la Région Réunion et les 5 EPCI

II. Les difficultés liées à la mise en œuvre de ces politiques publiques dans un territoire insulaire comme la Réunion et pistes d'amélioration

A. La complexité liés à l'adaptation des politiques publiques décidé au niveau nationale au sein de documents de planification à la Réunion

1. L'Inadaptation de la réglementation et des normes au contexte insulaire : Exemple avec la politiques de logements

Récemment, le Sénat a réalisé un rapport¹⁶⁵ sur les politiques de logements dans les Outre-Mer. Celui-ci révèle une inadaptation des normes dans le domaine de la construction, en raison d'une "production des normes [qui serait] toujours trop centralisée". Aujourd'hui, les politiques publiques décidées au niveau national ne seraient pas suffisamment adaptées aux réalités ultramarines. Pour illustrer ce propos, nous allons développer plusieurs exemples émanant de la politique de logement :

- Par exemple, la réglementation en matière de construction des bâtiments impose le respect d'une norme "Documents Techniques Unifiés" (DTU). Cette norme contraint les constructeurs à respecter un certain degré d'inclinaison pour les toitures. A ce sujet, lors d'une audition réalisé le 11 mars 2021, Stéphane Brossard, chargé de l'Antenne de la Réunion sur la normalisation du "Bureau de Normalisation des Techniques et Équipements de la Construction de bâtiment" (BNTEC) explicite que : "le climat tropical de La Réunion, caractérisé par une pluviométrie très importante ne se reflète pas dans le DTU". D'après l'Armos Océan indien, le fait que les normes dans la construction ne soient pas forcément adaptées au contexte peut conduire à une augmentation des prix. Ce renchérissement des coûts est lié aux coûts de transports pour importer les matériaux nécessaires au respect des normes de construction.
- Par ailleurs, la loi sur l'accessibilité au logement impose dans son article 41 de respecter le principe suivant¹⁶⁶: "Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques [...] doivent être tels que ces locaux et

165 M. Guillaume GONTARD, Mme Micheline JACQUES et M. Victorin LUREL. Sénat. Rapport d'information. Tome 1. 1er juillet 2021.

166 Gouvernement. Accessibilité du logement. Lundi 28 septembre 2020.

installations soient accessibles à tous et notamment aux personnes handicapées. [...]”. Il s’agit d’un principe qui permet de développer l’autonomie des personnes ayant une déficience intellectuelle, motrice ou sensorielle au sein de tous les départements français. Cette réglementation est normalisée dans tous les territoires, sans être adaptée aux spécificités climatiques. Nous allons illustrer ce propos avec l’exemple des pas de marches. Le fait qu’ils soit interdit de mettre en place des pas de marches devant les logements engendre fréquemment des inondations dans les appartement lors des pluies tropicales.

- Enfin, certaines dispositions de Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) ne sont pas non plus adaptées au contexte socio-économique et aux besoins forts de logement social à la Réunion¹⁶⁷. En effet, cette loi qui impose un taux de 20% de logement social¹⁶⁸ par commune n’est pas entièrement mise en œuvre à la Réunion. En 2020, 11 communes de la Réunion sur 24 qui ne respectent pas le taux légal de mixité de 20 ou 25% fixé par la loi SRU. Pourtant il s’agit d’une problématique très forte à la Réunion. Le référent Habitat de la DEAL remet en cause l’inadaptation des règles en politique de logement : “Malgré un besoin en logement social beaucoup plus fort à la Réunion, une population avec des ressources beaucoup plus faibles, les règles restent les mêmes entre la métropole et la Réunion.” X, Agent de la DEAL.

Certaines des règles en politiques de logement nécessiteraient des ajustements pour être plus adaptés aux réalités tropicales¹⁶⁹, comme il s’est produit pour les dispositions liées à la Réglementation thermique, acoustiques et d’Aération.

2. Une politique nationale réajustée pour les DOM

- **La réglementation Thermique, Acoustiques et Aération dans les DOM (RTAA DOM¹⁷⁰)**

La réglementation thermiques, acoustiques et d’Aération pour les constructions neuves en métropole sont difficilement applicables à l’Île de la Réunion et dans les autres DROM. En effet, la différence au niveau des styles de vie et des climats¹⁷¹ ont nécessité de réaliser

167 Cf. Partie I - Chapitre 2 - III - B Le logement social, un facteur de tension

168 DEAL Réunion. Obligations de disposer de logements sociaux.

169 Gouvernement. Mieux intervenir sur l’habitat en Outre-mer. 23 avril 2021.

170 DEAL Réunion. Réglementation Thermique, Acoustique et Aération (RTAA DOM). 15 octobre 2020.

171 Cf. Partie I - Chapitre I - L’insularité à la réunionnaise

plusieurs réajustements de la réglementation thermique pour les DOM. Les adaptations sont définis au sein des articles R 162-1 à R162-4 du code de la construction et de l’habitation du code de la construction et de l’habitation ainsi que dans trois arrêtés d’application datant du 17 avril 2009, rectifiés en janvier 2016 pour définir les dispositions applicable au DOM. L’ensemble de ces réglementations se nomme “la RTAA DOM”. Quelques actions clés de cette réglementation :

	OBJECTIFS	MOYENS	MESURES
Réglementation THERMIQUE	<ul style="list-style-type: none"> Economies d'énergie Recours aux énergies renouvelables Confort hygrothermique 	<ul style="list-style-type: none"> Ventilation naturelle de confort 	<ul style="list-style-type: none"> Ouvertures spécifiques sur au moins deux façades d'orientations différentes et dans chaque pièce principale Taux d'ouverture minimale des façades des pièces principales du logement Exigences sur les ventilateurs de plafond
		<ul style="list-style-type: none"> Protection solaire 	<ul style="list-style-type: none"> Facteurs solaires maximaux pour les parois opaques et les baies Interdiction des fenêtres en toiture
		<ul style="list-style-type: none"> Energie solaire 	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation de panneaux solaires pour la production d'eau chaude sanitaire
Réglementation ACOUSTIQUE	<ul style="list-style-type: none"> Confort acoustique Santé 	<ul style="list-style-type: none"> Protection contre les bruits intérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> Isolation acoustique des murs séparatifs et des planchers Distance minimale entre les baies des logements Niveaux sonores maximaux pour les équipements
		<ul style="list-style-type: none"> Protection contre les bruits extérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> Exigences sur l'isolement acoustique des bâtiments
Réglementation AÉRATION	<ul style="list-style-type: none"> Confort hygrothermique Qualité de l'air 	<ul style="list-style-type: none"> Ventilation naturelle d'hygiène 	<ul style="list-style-type: none"> Surface minimale d'ouverture des baies donnant dans les pièces de service
		<ul style="list-style-type: none"> Prise en compte de l'isolement acoustique 	<ul style="list-style-type: none"> Débits minimaux d'air extérieur entrant

Figure 80 : “Points Clés RTAA DOM”. Source DEAL

Certaines politiques publiques métropolitaines nécessitent à la Réunion d’être ajustées afin d’être adaptées aux spécificités locales, répondre aux besoins de la population et surtout, permettre leur application dans l’aménagement de la Réunion.

3. le manque de représentation des DOM dans l’écriture de la loi et des textes réglementaires

Les agents des services de l’Etat de la Réunion ont la sensation que les territoires d’Outre Mer sont parfois oubliés dans l’écriture de la loi. Par exemple, actuellement, les agents de l’Etat élaborent un PAC à l’occasion de la révision du SAR Réunion et il a été remarqué qu’il y avait beaucoup moins d’articles détaillant la réglementation et les objectifs du SAR que pour le SRADDET. A ce sujet, un agent de la région réagit “*Les SAR sont moins pris en compte que les SRADDET dans la loi, parce qu’il y en a seulement cinq sur l’ensemble de la France, donc c’est très peu en comparaison des SRADDET.*”

De plus, les nouvelles réglementations nationales mises en vigueur sont parfois incohérentes avec des dispositions prévues antérieurement pour les documents de planification des DOM. C'est ce qui s'est produit lors de la publication le 23 novembre 2018 de la loi "Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique" (Elan). Cette loi réaffirme les principes de la loi Littoral, en imposant au SCOT dans l'article 42 de déterminer à l'aide d'une photographie aérienne la réalité du territoire. Dans le cadre de cet article, les SCOT doivent préciser des critères d'identification des villages, des agglomérations, des secteurs urbanisés qui seraient éligibles à la densification. Le problème qui se pose avec cet article en question, c'est que celui-ci a été prévu en particulier pour les territoires qui ont des SRADDET, et non pour ceux qui ont des SAR. Le SAR dispose déjà d'une carte générale des sols qui identifie ces espaces.

Enfin, pour revenir sur la thématique du logement, le rapport du Sénat (2020 -2021) proposait pour garantir la représentation des DOM, dans l'écriture des politiques nationale de logement, que le ministère des Outre Mer deviennent membre du conseil d'Administration de l'Agence Nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de l'Agence Nationale de l'habitat (ANAH) au côté des autres ministères. Depuis 2021, le ministère des Outre Mer et le ministère des logements sont désormais en partenariat pour répondre aux besoins de rénovations de l'habitat dans les DROM. Les outre Mer sont donc représentés depuis un an dans l'écriture des politiques de logements.

Il peut être difficile d'appliquer des politiques publiques décidées au niveau de la métropole au sein de la Réunion parce que les lois ne sont parfois pas adaptées au contexte particulier du territoire que se soit en termes de spécificités insulaires, mais aussi au niveau des documents de planification présents à la Réunion

B. L'insularité : facteur de difficulté supplémentaire pour la mise en œuvre des politiques publiques ?

Au delà des difficultés liés à l'application des politiques publiques en Aménagement du territoire au sein des documents de planification, de la complexité lié à la pluralité des acteurs compétent dans ce domaine, **les caractéristiques insulaires de La Réunion**¹⁷²

¹⁷² Alexis Chaussaket, Félix Linié. "La Réunion, territoire oublié de la République française ? Chroniques d'une impasse de développement territorial". Contre Temps, revues de critiques communiste. 8 avril 2010.

semblent à la fois être une contrainte et un atout en termes de mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire.

1. Les contraintes dans la mise en œuvre des politiques publiques en Aménagement du Territoire à La Réunion

- **La rareté du foncier**

La petite superficie de l’Ile, son relief escarpée, son réseau très dense de ravine, sa richesse environnementale et son exposition à des risques naturels engendre **une pénurie de foncier disponible à l’urbanisation**¹⁷³. Les parcelles constructibles étant rare sur l’Ile, fait l’objet d’une **pression** qui est accentuée par une population locale de plus en plus nombreuse¹⁷⁴. De plus, dans ce contexte insulaire restreint, il existe un réel conflit d’usage¹⁷⁵ du foncier pour l’aménagement de logements sociaux, d’équipements, de dessertes, de sites de traitement des déchets, de déploiement des EnR, des activités économiques et agricoles etc.. La conséquence d’une forte demande en foncier repose sur l’augmentation du prix des terrains. Face à ce constat, la Réunion doit trouver un équilibre, une stratégie foncière, réaliser des arbitrages pour mettre en œuvre l’ensemble des politiques publiques en aménagement du Territoire, et répondre aux besoins des réunionnais.

- **Des coûts supplémentaires**

Les coûts pour intégrer certaines politiques publiques sont supérieurs à la Réunion en raison des coûts de transports supplémentaires qui s’ajoutent s’il y a importation de matériaux. Par exemple, en matière de construction, la distinction du prix de ciment entre La Réunion et la métropole était de 42%¹⁷⁶ en novembre 2018.

Par ailleurs, pour s'adapter aux caractéristiques insulaires comme le relief, l’Ile doit aménager des infrastructures qui sont particulièrement onéreuses. C'est le cas par exemple avec l’aménagement des routes de manière générale¹⁷⁷. En revanche, nous avons vu que d'autres

173 Cf. Partie I - Chapitre I - II. Une ile aux contrastes climatiques et physiques. Rappel : “40% de l’Ile de La Réunion est aménageable.”

174 Cf. Partie I - Chapitre II - II. Une société grandissante et en mutation

175 Sénat. “*Conflit d’usage en outre - mer - Un foncier disponible rare et sous tension.*”

176 D’Alimonte Lyse. *Mémoire de stage* p 17. DEAL Réunion. Mai 2022

177 Exemple : **Figure 29** : Route de Cilaos, dites “La Routes des 400 virages”, et **Figure 73** : “La Nouvelle Route du Littoral”

alternatives émergeaient, avec la mise en place des téléphériques¹⁷⁸ à la Réunion.

De même pour les politiques liées à la construction du logement *“ces derniers doivent non seulement être résistants aux éventuels cyclones et pluies tropicales qui peuvent survenir, mais doivent aussi être adaptés aux fortes chaleurs et à l’humidité qui sont monnaies courantes durant l’été austral.”* (D’Alimonte Lyse. *Mémoire de stage* p 19. DEAL Réunion. Mai 2022)

- **La question de rentabilité qui ne permet pas de mettre en place certains équipements**

La petitesse de l’île et son nombre d’habitants engendrent aussi des problématiques de rentabilité pour mettre en place certains équipements en raison de gisements trop peu élevés dans plusieurs domaines, ce qui accroît la dépendance de l’île et ne permet pas de mettre en œuvre certaines politiques publiques nationales. Par exemple dans le domaine de la gestion des déchets avec l’installation des centres de recyclage¹⁷⁹ ou encore avec la question des parcs éoliens terrestre et offshore¹⁸⁰ qui nécessite pour être rentabilisé d’être accordé à un grand système électrique, ce qui n’est pas le cas dans une ZNI.

- **Une responsabilité mondiale liée à la protection de l’endémicité**

De plus, le fait d’être un territoire insulaire impose aux acteurs de l’île de la Réunion d’avoir **une responsabilité mondiale** concernant la protection des espèces dites endémiques ainsi que des biens naturels classés au patrimoine mondial de l’Unesco. Ce rôle important peut rendre difficile également la mise en œuvre de certaines politiques publiques dans certaines zones du territoire.

2. Les atouts dans la mise en œuvre des politiques publiques en Aménagement du Territoire à La Réunion

- **Une meilleure connaissance des acteurs locaux**

La petite superficie de La Réunion est une caractéristique qui apparaît comme étant un avantage aux yeux des acteurs présents et compétents en matière d’aménagement du territoire.

178 Cf. Partie I - Chapitre III- III. L’offre de mode de déplacement alternatif à la voiture insuffisante

179 Cf. Partie I- Chapitre 5 - II - La dépendance dans le domaine de la gestion des déchets

180 Cf. Partie II- Chapitre III- I - Deux thématiques de la politique d’adaptation au changement climatique les plus impactantes et difficiles à appliquer à l’île de La Réunion

Ces derniers étant moins nombreux, se connaissent tous et donc il est plus simple de communiquer et de collaborer ensemble s'ils le souhaitent pour la mise en œuvre des politiques publiques.

- **L'éloignement, une source de clarté**

Il faut rappeler avant tout que la question de l'isolement et/ou de l'éloignement de l'Île à la métropole pour les acteurs est surtout liée à un ressenti personnel : *“On est isolé quand on se réfère constamment à un référentiel continental européen. Pour autant si on réfléchit à l'échelle de l'Océan Indien on est ni isolé, ni en manque de quoi que ce soit en tant que tel parce qu'on s'auto organise. Les services de l'Etat sont présents, on travaille et ça fonctionne, on n'a pas besoin de la cellule parisienne à chaque fois.”* X, agent de la Région.

Le caractère insulaire de l'Île apparaît comme une source de clarté par certains des acteurs en urbanisme parce qu'il n'y a pas de questions à se poser sur dynamiques des régions frontalières, de devoir réfléchir à une vision d'homogénéité inter-régionale. L'écosystème des acteurs est moins grand que sur l'échelle métropolitaine, ce qui peut faciliter la mise en œuvre de certaines politiques publiques.

La mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à la Réunion peut être plus complexe parce qu'il nécessite de réaliser des arbitrages pour l'usage du foncier, des coûts supplémentaires pour réaliser des infrastructures adaptées aux spécificités insulaires, mais aussi pour les questions liées à la rentabilité pour aménager certains équipements. En revanche, certaines caractéristiques de son insularité comme sa petite superficie et son éloignement représentent une source de clarté pour certains acteurs locaux.

Conclusion Partie 2

La complexité de mise en œuvre des politiques publiques est plus ou moins intense d'un territoire à un autre en fonction des moyens, de l'entente, et du jeu qui existe entre les différents acteurs. Parallèlement à cette complexité, demeure des difficultés supplémentaires liées aux politiques publiques en soi et à leur application au sein des documents de planification et dans la réalité du terrain.

A la Réunion, la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire semble être remise en cause par certains des acteurs, parce qu'elle apparaît comme étant mal connue et/ou mal maîtrisée par plusieurs d'entre eux. Des tensions naissent des acteurs qui se renvoient la balle sur les compétences des uns et des autres. La complexité de mise en œuvre des politiques publiques liée à la diversité des acteurs compétents dans ce domaine se traduit principalement dans les documents de planification et les documents de politiques sectoriels gravitant autour. Ces derniers sont parfois victimes de la volonté politique et des moyens des collectivités territoriales, à défaut de respecter la hiérarchie des normes et la réglementation en vigueur. Par ailleurs, derrière cette complexité de mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire, coexiste aussi plusieurs difficultés liées à l'application des politiques publiques au sein des documents de planification. En effet, une première difficulté réside dans le domaine de l'aménagement du territoire qui doit respecter plusieurs codes réglementaires et législatifs à la fois. Une seconde difficulté est liée au parcours complexe des politiques publiques, et enfin une dernière est liée à l'inflation législative.

La complexité et les difficultés liés à la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire est un fait pour tous les territoires de la France métropolitaine. En revanche, pour les territoires insulaires, d'autres difficultés s'ajoutent dans l'application des politiques publiques dans ce domaine. Nous avons vu à travers l'exemple de deux thématiques de la politique d'adaptation au changement climatique que les caractéristiques liées à l'insularité de l'Île de la Réunion pouvaient impacter significativement la mise en œuvre des politiques publiques. Le relief, le climat, la petite superficie, le mode de vie et toutes les caractéristiques et enjeux de l'Île de la Réunion évoqué dans la Partie I font qu'il est en général plus coûteux et plus difficile d'appliquer les politiques publiques en aménagement du territoire à la Réunion. De plus, les politiques publiques décidées au niveau national ne tiennent pas toujours compte des spécificités insulaires et des

DROM de manière générale. Pour faciliter leur application à la Réunion, une des pistes de solutions résiderait dans le réajustement de certaines lois, mais aussi dans la prise en compte de cette identité réunionnaise multiculturelle en proposant des documents de planification en Anglais, et/ou en créole.

La mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire est donc complexe de fait, mais l'est encore plus dans un territoire insulaire. Maintenant, que les origines de la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques en Aménagement du territoire à la Réunion ont été mise en lumière, il est essentiel de développer sur les différents leviers d'action existant ou à développer pour mieux appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques en aménagement du Territoire à l'Île de la Réunion.

Partie 3 : Les différents leviers d'action pour améliorer la mise en œuvre des nouvelles politiques en aménagement du territoire à la Réunion

De multiples leviers d'action peuvent être utilisés par les acteurs pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à La Réunion. Nous allons étudier ces leviers d'action en les croisant avec les trois types de complexité que nous avons mis en lumière dans la partie précédente. Dans un premier temps, nous allons développer les leviers d'action permettant de maîtriser la complexité des politiques publiques de manière générale au sein des documents de planification. Dans un second temps nous développerons les leviers d'action pour appréhender la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein d'un territoire insulaire. Enfin, nous évoquerons les leviers d'action permettant de favoriser l'intégration et la territorialisation des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire à La Réunion.

Chapitre 1 : Les leviers d'action pour appréhender et maîtriser la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein des documents de planification

Nous avons découvert au sein de la deuxième partie de ce mémoire¹⁸¹ que les politiques publiques nationales en aménagement du territoire sont particulièrement difficiles à appliquer au sein des documents de planification. Ainsi, nous allons évoquer au sein de cette partie des pistes d'actions pour maîtriser les évolutions et la diversité des règles à mettre en œuvre au sein de la planification territoriale. Nous évoquerons dans un premier temps la nécessité de se former et de collaborer régulièrement pour apprécier les politiques publiques en aménagement du territoire. Ensuite, nous mettrons en lumière certaines pratiques à mettre en œuvre pour favoriser l'intégration de ces dernières dans la planification territoriale ainsi que dans la réalité du terrain. Enfin, nous évoquerons le sujet de la mobilisation et de la

181 Cf. Partie II - Chapitre II - I. La difficulté d'application des politiques publiques en Aménagement du territoire

création d'outils novateurs pour appréhender les politiques publiques nationales au sein des documents de planification.

I. Se former et collaborer régulièrement pour apprécier les politiques publiques en Aménagement du Territoire

Cette première sous-partie porte sur la nécessité de se former et de collaborer pour mieux appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein des documents de planification. Pour ce faire, plusieurs sous-leviers d'actions sont développés au sein de cette partie. Dans un premier temps nous évoquerons celui de **l'acculturation individuelle et collective** par le biais des formations, et des instances de communication et d'arbitrage entre les agents. Ensuite nous évoquerons un second levier d'action visant **le développement du management innovant et transversal** au sein des administrations compétentes dans le domaine de l'aménagement du Territoire. Ces sous-leviers d'action seront illustrés par des exemples de pratiques menés par la DEAL.

A. L'acculturation individuelle et collective des agents

Le premier levier d'action pour favoriser la maîtrise de la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à la Réunion est de miser sur l'acculturation individuelle et collective. Cette notion d'acculturation a été définie par Courbot dans son ouvrage¹⁸² comme étant « *d'une manière minimaliste, presque simpliste, (...) l'ensemble des phénomènes et des processus qui accompagnent la rencontre entre deux cultures différentes.* ». Dans le cadre de la fonction publique, ce phénomène peut se produire en développant la capacité de ces agents à se former ainsi qu'en proposant des instances de communication et d'arbitrage au sein des différentes administrations.

1. Développer la capacité de se former

Les acteurs locaux compétents dans le vaste domaine de l'aménagement du territoire doivent

182 Cécilia Courbot. "De l'acculturation aux processus d'acculturation, de l'anthropologie à l'histoire". Petite histoire d'un terme connoté. Hypothèses, p. 121 à 129. 2000.

pouvoir continuer à se former individuellement et collectivement tout au long de leur carrière pour gagner en compétence et ainsi apprécier la complexité des politiques publiques en aménagement du territoire. Pour ce faire, les agents de l'État ont accès à des formations qui sont organisées par les ministères le plus souvent en visioconférence depuis l'avènement de l'épidémie du COVID 19. Cependant, une problématique demeure pour les agents de La Réunion :

"Les formations en distanciel c'est très bien parce que ça nous permet de rester sur place, et c'est moins coûteux pour l'administration. Sauf que ces formations s'effectuent aux horaires métropolitains. Les trois heures de décalage horaire que nous avons avec la métropole sont assez contraignantes pour y participer. Par exemple, si la formation commence à 8h, il est déjà 11h chez nous, donc ça nous fait de longue journée si on souhaite y participer jusqu'au bout." Agent de la DEAL

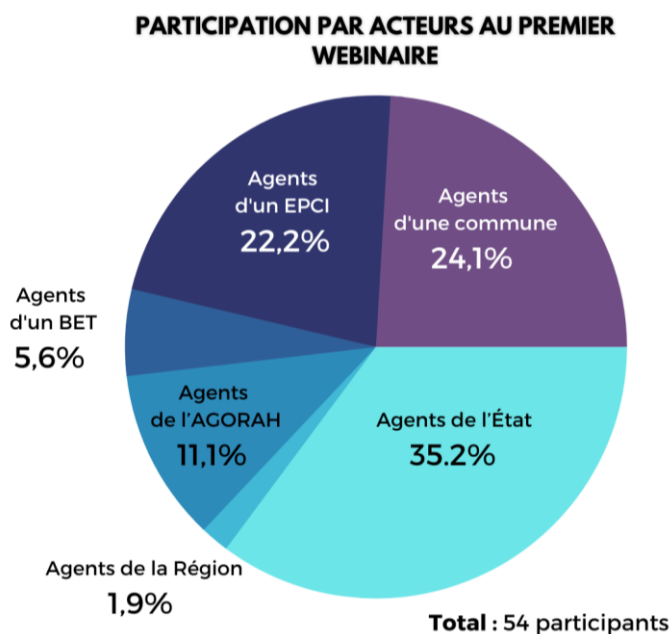
Par ailleurs, les formations organisées pour les agents de l'État leur permettent de se tenir à jour sur les nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire en général, mais peu sont spécialisées sur la mise en œuvre de ces dernières au sein des territoires insulaires comme l'île de La Réunion. Il faut relever tout de même l'existence du "Secrétariat Général Commun" (SGC) de La Réunion qui propose depuis sa création¹⁸³ des formations interministérielles, mais jusqu'à maintenant aucune d'entre elles ne portait sur le domaine complexe de l'aménagement du territoire. Raison pour laquelle, certains agents locaux prennent l'initiative d'organiser eux même des formations au sein de leur service déconcentré de l'Etat. Pour exemple, le "Service Eau et Biodiversité" (SEB) de la DEAL a organisé le 27 septembre 2022, une formation en présentiel portant sur la façon dont appliquer la politique "Eviter, Réduire, Compenser" (ERC) dans les documents d'urbanisme. Il s'agissait d'une formation ouverte uniquement aux agents de la structure.

Par ailleurs, l'unité planification de la DEAL a également organisé une formation par le moyen d'une série de webinaires du mois d'avril à septembre. L'objectif de cette formation était d'expliquer les apports de la Loi Résilience Climat et plus précisément, les dispositions relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols. Cette dernière était destinée principalement aux acteurs du domaine de la planification territoriale¹⁸⁴. Globalement, les

183 Le 1^{er} janvier 2021

184 Le service urbanismes de la Région, des EPCI, des communes, Les bureaux d'études et l'AGORAH

trois webinaires sur la ZAN ont été un succès et les participants nombreux¹⁸⁵, divers et volontaires. Une commune de La Réunion a réagi sur l'intérêt d'organiser ce type de formation en disant : “Les webinaires portant sur la réglementation en aménagement du territoire permettent de mettre à niveau les connaissances de tous”.



L'organisation des formations sur les politiques publiques dans ce domaine reste tout de même peu fréquente au niveau local car les agents de l'État disposent en général d'une charge de travail conséquente.

C'est pourquoi, la création d'un centre de formation aux politiques publiques de l'aménagement du territoire sur l'île de la Réunion pourrait être une piste d'idée. Il pourrait s'agir d'un centre où les formations sont organisées à l'initiative des services déconcentrés de l'État et des établissements publics à tour de rôle, et en partenariat avec les collectivités territoriales. Ces dernières pourraient relater les enjeux dans leur périmètre d'actions, des difficultés auxquelles elles peuvent faire face, et témoigner de la réalité du territoire. Des formateurs venant de métropole ainsi que les associations, entreprises pourraient venir apporter également leur expertise. Cela permettrait à tous les acteurs de s'unir pour mieux appréhender et maîtriser la mise en œuvre des politiques en aménagement du territoire au sein d'une structure commune.

185 Entre 25 et 54 participants dans les trois webinaires

2. Développer en interne les instances d'échange et d'information

La création d'instance(s) de communication et d'arbitrage au sein des administrations permet également de développer l'acculturation individuelle et collective de ces agents. En effet, comme énonçait Dominique Mégard dans son ouvrage¹⁸⁶ en 2005, la communication en interne est aussi fondamentale que la communication externe pour les raisons suivantes : *“Les agents publics sont les premiers acteurs de l'action publique. À ce titre, ils devraient être, du haut en bas de l'échelle, les premiers informés... Une véritable gageure, indispensable pourtant à un minimum d'adhésion et au développement d'un sentiment d'appartenance.”*

A titre d'exemple, la DEAL a mis en place pour aller dans ce sens des “Comités Techniques d'Arbitrage et de synthèse” (CTAS) qui sont organisés tous les quinze jours en alternance avec le “Comité de Direction” (CODIR). Il s'agit d'un CODIR élargi. La volonté des organisateurs des CTAS¹⁸⁷ est qu'il y ait au moins un représentant de chaque service : Soit les chefs de service, soit les adjoints et/ou les agents intéressés par la thématique. *“Il s'agit d'un moment fort de partage des connaissances sur les politiques publiques, sur les études etc.. Cette instance permet à chaque service de connaître ce que font les autres services et de se rendre compte parfois des impacts qu'une action peut avoir sur sa propre activité du service. Ça permet de mettre en lien.”* X, agent de la DEAL

De plus, l'objectif dans l'organisation de ces CTAS est que les agents échangent sur des sujets plus techniques, que le CODIR. Dans ce cadre, deux sujets maximums sont présentés, Il peut s'agir de thématiques qui concernent la production d'une nouvelle étude ou une problématique qui se pose dans l'actualité et dont l'agent souhaite en expliquer les enjeux. Certains CTAS visent pour agents de la DEAL de travailler en collaboration sur des arbitrages et construire la position de l'Etat sur un sujet. *“Par exemple, le SACOD présente systématiquement au CTAS les PLU et les propositions d'avis de la DEAL pour validation en arbitrage à tous les services.”* X, agent de la DEAL

Les sujets des CTAS portent sur des thématiques variées de l'aménagement du Territoire. Dernièrement, ils portaient sur : la mise en jour du SRE, de la lutte contre l'habitat indigne, des actions régionales en matière de biodéchets etc.. Ce type d'instance est globalement très apprécié par les agents de la DEAL : *“Le CTAS est un bon moment de partage, d'informations,*

186 Dominique Mégard. Sur les chemins de la communication publique. Les cahiers dynamiques (n°35), p.26 à 30. 2005

187 SCETE de la DEAL

et parfois de décisions. C'est une instance formidable pour échanger en interne et qui doit perdurer. Ça permet de faire travailler la transversalité.”

Les instances de communication et d'arbitrage comme le CTAS de la DEAL devraient être organisées ponctuellement au sein de toutes les administrations compétentes en matière d'aménagement du territoire : Services déconcentrés de l'Etat, comme collectivités territoriales. Ce type d'instance permet de récolter à la fois les points de vue des généralistes, mais aussi des experts de certains secteurs de l'aménagement du territoire. Les agents de la Région Réunion développent actuellement ce mode d'organisation à leur initiative, mais il ne s'agit pas d'une instance organisée de manière régulière et formelle. Il s'agit toutefois d'un premier pas pour avancer vers un changement de paradigme au sein du fonctionnement administratif. Nous allons développer maintenant un second levier à mobiliser par les acteurs locaux.

B. Le développement d'un management innovant et transversal

Le second levier pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques dans les documents de planification porte sur le développement d'un management innovant et transversal au sein des administrations. Ce type de management émergent vise à favoriser d'après Pierre-Charles Pupion¹⁸⁸ : *“l'introduction de nouveaux éléments dans un service public sous la forme de nouvelles connaissances, d'une nouvelle organisation ou d'une nouvelle gestion ou de nouvelles compétences ou processus, qui représente une discontinuité avec le passé”*. En ce qui concerne le sujet de la transversalité, Anne-Cécile Douillet, Vincent Lebrou et Luc Sigalo Santos développent cette notion dans leur ouvrage¹⁸⁹ comme étant *“généralement justifiée par la nécessité de mieux articuler entre eux les domaines d'action publique (la transversalité comme inter-sectorialité), mais aussi par le souci de promouvoir largement un (nouvel) enjeu en l'incorporant dans l'ensemble des domaines d'action publique (la transversalité comme trans-sectorialité).”*

Le développement d'un management innovant et transversal peut se faire à travers la

188 Pierre-Charles Pupion. *“L'innovation dans le secteur public”*. Gestion et management public (Volume 6 / n° 4). Pages 6 à 8. 2018

189 Anne-Cécile Douillet, Vincent Lebrou, Luc Sigalo Santos. *“Transversalité”*. Dictionnaire des politiques publiques, pages 658 à 666. 2019

mobilisation du **mode “projet”**¹⁹⁰. Il s’agit d’une méthode de gestion et de logistique visant à développer les projets de manière plus transversale et collective. Dans le cadre d’une administration, ce mode induit la coopération des agents provenant de différents services d’une même direction et/ou des autres directions. Il s’effectue dans le cadre d’une mission, ou de la réalisation d’un projet durant une phase limitée. Cette méthode prône la mobilisation des nouvelles “Technologies de l’Information et de la Communication” (TIC¹⁹¹) et/ou la mise en place d’ateliers collaboratifs au sein des réunions intra et inter services dans un objectif de briser la glace, d’instaurer un climat de confiance pour développer les interactions sociales. Ces deux outils peuvent également être mobilisés dans un objectif de maîtrise des politiques publiques en aménagement du Territoire¹⁹².

A titre d’exemple, le mode “Projet” s’est montré particulièrement efficace lors de l’élaboration de la note d’enjeux dans le cadre de la révision du SAR. Tous les agents de différents services déconcentrés de l’État concernés par l’aménagement du territoire ont participé. Tout d’abord par le biais de la Plateforme Resana, ou ces derniers étaient conviés à répondre à une grille d’analyse "Atouts - Faiblesses - Opportunités - Menaces" (AFOM) de la révision du SAR par rapport à leur domaine d’expertise (mobilité, énergie, agriculture etc.). Le chef de l’unité Planification de la DEAL a élaboré quatre tables synthétisant rassemblant l’ensemble des enjeux énoncé dans les grilles AFOM :

- **Table 1** : Aménagement urbanisme Littoral
- **Table 2** : Les ressources : foncier, agriculture, paysage, carrière, eau et Biodiversité
- **Table 3** : Adaptation changement climatique, risques, nuisances
- **Table 4** : La satisfaction des besoins : logement, équipements, mobilité

A partir de ces tables, il a réalisé un premier atelier collaboratif inspiré du modèle des “**world café**”. Lors du premier atelier collaboratif, chaque groupe disposait d’une table avec une thématique, et l’objectif était pour ces derniers **de fusionner les enjeux intra-table et inter-table afin de réduire le nombre d’enjeux total**. Par exemple, dans le domaine de la

190 Samantha Mur. “*Le mode projet, souplesse et collaboration au cœur de votre travail.*” Appvizer. 17 novembre 2020.

191 Exemple : L’Outil **Klaxoon** permet de rendre plus dynamique les réunions à travers la création de présentation interactive, des sondages, des quiz etc... Il y a également l’outil **Wooclap** qui favorise la communication en proposant la possibilité d’élaborer des questionnaires dans des formats originaux et intuitifs.

192 Exemple - **Annexe 12** : “*Le World Café pour comprendre les politiques publiques*”

mobilité, l'un des enjeux du secteur de la mobilité à La Réunion synthétisé par les acteurs a été le suivant : *"Le développement des modes alternatifs à la voiture, doux et décarbonés"* et dans le **domaine de l'énergie** : *"Le développement des EnR pour permettre le projet d'autonomie énergétique de l'île"*. Les résultats du premier atelier a permis au chef de l'unité planification d'élaborer une trame pour la note d'enjeux en trois axes transversaux, avec un certain nombre d'enjeux dans chacun des axes. Un second atelier a été organisé afin de poursuivre cette démarche de co-construction avec les agents de divers services de l'État. L'objectif était cette fois de créer l'armature des axes avec les enjeux synthétisés, puis de se répartir les rôles pour la rédaction de chaque partie.

La mobilisation du mode "Projet" a permis dans le cadre de l'élaboration de la note d'enjeux, d'élaborer de manière collective et transversale un document pour la révision du SAR qui prend en compte l'expertise de tous les agents spécialisés dans certains secteurs de l'aménagement du Territoire, ainsi que celui des généralistes. De fait, toutes les politiques publiques de ce large domaine, ainsi que tous les enjeux du territoire ont été étudiés et intégrés dans ce document. A la lecture de celui-ci, la Région Réunion pourra mieux appréhender la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques en rédigeant le futur SAR.

II. S'appuyer sur certaines pratiques pour favoriser l'intégration des politiques publiques dans les documents d'urbanisme et dans la réalité du terrain

Nous avons étudié précédemment¹⁹³ que la multiplicité des acteurs et de leurs intérêts induit parfois un manque d'efficacité en termes de planification territoriale, qui se traduit par un phénomène d'inertie dans la mise en œuvre des politiques publiques. Pour lutter contre ce phénomène, nous allons relater ici quelques pratiques sur lesquelles les acteurs compétents en aménagement du territoire peuvent s'appuyer afin de favoriser l'intégration de l'ensemble des politiques publiques au sein des documents de planification, et dans la réalité du territoire. Nous allons développer dans un premier temps une piste d'action visant pour les acteurs à participer à des réseaux notamment "Planifions nos territoires" pour contribuer à la simplification de la hiérarchie des normes et des documents de planification de manière générale. Secondement, nous allons développer l'idée de mobiliser plusieurs BET pour

¹⁹³ Cf. Partie II - Chapitre II - II. La multiplicité des acteurs et de leurs intérêts induit un manque d'efficacité en termes de planification territoriale

l'élaboration des documents de planification afin de favoriser la prise en compte de l'ensemble des politiques publiques en aménagement du territoire. Enfin, nous développerons un troisième levier d'action soulevant l'idée d'élaborer des documents d'urbanisme prenant en compte l'identité réunionnaise multiculturelle pour favoriser la mise en œuvre des politiques publiques à la Réunion

A. Participer à des réseaux pour simplifier la planification territoriale

Le premier levier d'action à mettre en œuvre par les acteurs compétents en matière de planification territoriale est de participer aux plateformes collaboratives mises en place par les ministères. Notamment la plateforme "**Planifions nos territoires ensemble**¹⁹⁴" qui a été élaborée par le "Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales" (MCTRCT).

Cette plateforme propose actuellement aux acteurs la possibilité de s'exprimer sur les évolutions désirées en ce qui concerne la planification territoriale par le biais d'un débat en ligne. Celui-ci a été rendu public à la suite de la promulgation de la loi ELAN, qui institue des mesures visant à simplifier certains aspects du droit de l'urbanisme et de la planification. Le gouvernement souhaite à travers les résultats de ces débats, élaborer des **ordonnances** visant à simplifier la **hiérarchie des normes**, à moderniser le **SCoT**, ainsi qu'à clarifier le **SAR**. Ces ordonnances seront publiées d'ici la fin de l'année 2022, donc il ne reste plus que deux mois à partir du 1er octobre pour participer à ce débat en ligne.

L'enjeu pour les acteurs de coopérer à ce type de plateforme en ligne vise à s'inscrire selon la MCTRCT dans "une démarche de co-construction pour faire évoluer la planification". Les acteurs ont tout intérêt à s'exprimer par le biais du débat en ligne, s'ils souhaitent amorcer du changement. Si les documents de planification et les procédures sont simplifiés en tenant compte de leurs remarques, les acteurs ne pourront que mieux appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein de la planification territoriale. Par ailleurs, il serait également intéressant pour les acteurs de se créer un réseau local en commun dans lequel ces derniers pourraient échanger également sur les enjeux de la planification à La Réunion.

194 Planifions nos territoires ensemble "*La démarche de concertation*". (planifions-ensemble.fr)

B. S'appuyer sur l'ingénierie externe pluridisciplinaire

L'une des solutions pour les collectivités territoriales pour s'assurer de prendre en compte au sein de leur document de planification l'ensemble des politiques publiques en Aménagement du Territoire est de miser sur les groupements de BET. Nous l'avons vu précédemment mais seulement 16,7% des communes ont choisi cette option pour élaborer leur document d'urbanisme. Par ailleurs, il faut savoir que parmi cette part, toutes les communes ont intégré au moins un BET spécialisé dans le domaine de l'environnement : Biotop ou Soberco environnement. "Saint André a retenu récemment un groupement de bureaux d'études pour l'élaboration de son PLU. Un groupement de bureaux d'études permet de regrouper différents profils et outils thématiques et donc de faire travailler la transversalité avec une personne spécialisée dans l'évaluation environnementale." X, Agent de la DEAL.

Le choix de prendre un bureau d'études spécialisé en urbanisme et un autre en biodiversité dans un contexte insulaire restreint est très intéressant, parce qu'il va permettre aux collectivités territoriales de bénéficier d'un document d'urbanisme intégrant à la fois la dimension développement urbain et celle de la protection de l'environnement. "*Nous intervenons particulièrement sur les problématiques liées à la biodiversité. Notre objectif est de trouver comment assurer l'intégration des enjeux de la biodiversité dans les documents de planification. On va intervenir pour étudier "l'État initial de l'environnement" dans le cadre du SAR par exemple, et nous allons étudier les incidences que peuvent avoir un document d'urbanisme sur l'environnement dans le cadre de l'évaluation environnementale.*" X, agent de l'un des BET spécialisé en environnement.

Le choix de miser sur les groupements de BET pluridisciplinaires va permettre de développer une approche intersectorielle au sein des documents de planification, de développer la motivation et la créativité¹⁹⁵ des agents pour les élaborer mais aussi, de mieux coordonner les politiques publiques locales sectorielles dans le projet de la collectivité. C'est ce qu'a décidé de faire la Région Réunion dans le cadre de la révision du SAR. En effet, elle cherche actuellement un BET compétent en planification, un autre en environnement et un troisième spécialisé dans la concertation. Ce choix implique un coût plus important mais l'avantage c'est qu'il va permettre à la collectivité de disposer d'un document de qualité, qui sera également plus accepté par la population locale. Si le coût est un problème, l'un des leviers d'action pour

¹⁹⁵ Solange Alleaum. "La transversalité : hier et aujourd'hui. Orientations et débats pour la formation professionnelle", 2007

les communes serait d'élaborer des documents de planification à l'échelle intercommunale afin de mutualiser les dépenses.

C. Mettre en œuvre des documents de planification qui tiennent compte l'identité réunionnaise multiculturelle

Suite à l'intégration des politiques publiques au sein des documents de planification, ces dernières sont appliquées au sein de l'aménagement du territoire de La Réunion par les réunionnais. L'une des problématiques qui se pose au sein de cette île insulaire, c'est qu'il est demandé à la population locale de respecter des règles de construction, des projets, des grandes orientations qui concernent l'avenir de la Réunion au sein de documents de planification qui sont élaborés en français. Pourtant, la Réunion est un territoire francophone et créolophone, qui regroupe une diversité d'ethnies à l'international¹⁹⁶. Ainsi, il pourrait être utile de rédiger des documents de planification en anglais, ainsi qu'en créole afin d'accorder la possibilité à l'ensemble de la population réunionnaise de s'approprier les politiques publiques nationales qui sont déclinées à l'échelle de leur territoire.

Par ailleurs, les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre également des démarches de concertation avec la population lors de l'élaboration de leur document de planification afin de prendre en compte l'évolution du mode de vie à la réunionnaise.

La prise en compte de cette identité réunionnaise au sein des documents de planification pourrait favoriser la mise en œuvre des politiques publiques à la Réunion. Les collectivités territoriales et les agents de l'État pourraient collaborer pour réaliser les différentes traductions des documents de planification.

196 Cf - Partie I, Chapitre 2-I-B. Une identité réunionnaise multiculturelle

III. Mobiliser et créer des d'outils novateur pour maîtriser et appréhender la complexité des politiques publiques au sein des documents de planification

Cette seconde sous-partie porte sur l'utilisation et la création d'outils novateurs comme levier d'action efficace pour maîtriser et appréhender la complexité des politiques publiques au sein des documents de planification. Nous allons développer dans ce cadre deux exemples d'outils de différentes formes, à vocations différentes, qui sont actuellement en cours d'élaboration à ce jour par les agents de la DEAL. Dans un premier temps, nous mettrons en lumière le PAC "Auto", un outil qui va permettre aux acteurs de la planification territoriale de disposer d'une vision exhaustive et immédiate sur l'ensemble des politiques publiques en aménagement du Territoire. Dans un second temps, nous développerons sur un deuxième outil "ODD et T" qui permettra aux collectivités territoriales d'être en capacité d'évaluer les effets des politiques publiques dans ce domaine, pour savoir quelles mesures correctives sont à déployer au sein de la planification territoriale.

A. Développer des outils de connaissance des politiques publiques

Le PAC "auto" est un outil qui a été créé par l'entreprise "conjecto" à l'initiative de la DREAL Normandie pour permettre aux agents de l'Etat de générer des PAC de façon automatique. Actuellement, les agents du service planification de la DEAL sont en train de s'en saisir en publiant sur la plateforme toutes les données des collectivités territoriales de la Réunion et créent une trame pour les futurs PAC qui seront générés grâce à cet outil.

La capacité d'automatisation de cet outil donne la possibilité aux collectivités territoriales d'accéder facilement à des PAC qualitatifs, territorialisés, et dont la durée de conception est optimisée pour les administrateurs. Le PAC "auto" dispose de plusieurs niveaux de droits et d'utilisateurs, l'objectif est de maîtriser les données, la structure et la capacité d'actualisation d'un PAC. Ce type d'outil va permettre aux collectivités porteuses de documents de planification, d'accéder à une réglementation qui sera actualisée régulièrement sans passer par quelconque procédure (révision ou élaboration) pour obtenir un PAC.

La création d'outils de connaissance des politiques publiques en aménagement du territoire comme le PAC "Auto" va permettre aux acteurs d'appréhender le rythme d'évolution des

politiques publiques en aménagement du territoire. Les agents des collectivités territoriales comme les agents des services déconcentrés de l'Etat à La Réunion pourront disposer par ce biais, d'une vision exhaustive et immédiate sur l'ensemble des politiques publiques en aménagement du Territoire.

B. "ODD et T", un outil d'évaluation des politiques publiques

La pratique de l'évaluation des politiques publiques représente aujourd'hui un levier d'action à intérêt majeur pour un territoire. Antoine Bozio l'a signalé dans un ouvrage¹⁹⁷, en disant : *"l'objectif est de permettre la compréhension des mécanismes sur lesquels l'action publique cherche à peser et d'identifier les interventions les plus efficaces au vu des objectifs souhaités"*. Pour les collectivités territoriales, l'intérêt d'évaluer leur(s) politique(s) publique(s) locale(s) est de voir si l'action publique est efficace¹⁹⁸ et efficiente¹⁹⁹.

Pour instaurer cette culture de l'évaluation des politiques publiques à La Réunion, les agents de la DEAL ont sélectionné quatre outils d'évaluation de l'action publique qu'ils ont jugé les plus pertinents pour être présentés et testés auprès des collectivités territoriales²⁰⁰. Suite à cela, ils ont créé un guide d'outils d'évaluation²⁰¹ dans lequel il est relaté, les objectifs, la méthodologie, ainsi que les forces et faiblesses de chacun d'entre eux. La DEAL a initié la création de son propre outil d'évaluation nommé "ODD et T"²⁰². Le but de cette application est d'offrir à tous les acteurs la possibilité d'évaluer les effets des politiques publiques, de l'échelle communale à l'échelle nationale, par rapport aux 17 objectifs indicateurs de développement durable²⁰³.

197 Antoine Bozio. *"L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions"*. Revue française d'économie 2014/4 (Volume XXIX), pages 59 à 85

198 Définition du dictionnaire Le Robert : *"Qui produit l'effet qu'on attend"*

199 Définition du dictionnaire Larousse: *"Qui aboutit à de bons résultats avec le minimum de dépenses, d'efforts, etc. ;"*

200 Par exemple : "L'auto-évaluation Diag RSE online Contributeur ODD", qui vise pour les collectivités territoriales à répondre à un questionnaire, qui permet d'obtenir une moyenne sur la stratégie politique, et une note de contribution vis-à-vis des indicateurs de développement durable. Ou encore :"

201 Camille Bosson. *"Les rapports de Développement Durable de la Réunion"* DEAL. août 2022.

202 *"l'outil national de visualisation des indicateurs de développement durable"*. ODD et T.

203 **Annexe 13** : *"Les 17 objectifs de développement durable"*



Figure 81 : Logo de l'outil "ODD et T"

Grâce à cette initiative, les collectivités territoriales des territoires ultramarins, comme les métropolitains, peuvent exploiter les données chiffrées, ainsi que les graphiques et les cartographies pour réaliser des comparaisons territoriales. Les agents de la DEAL sont en collaboration avec les autres "Direction régionales de l'Environnement, de l'Aménagement, du Logement" (DREAL) pour l'actualisation constante de ces données.

Cette application est un véritable levier pour mieux appréhender et maîtriser les politiques publiques parce que les collectivités territoriales, ou les agents de l'Etat développent une approche des politiques qui est globale, qui est systémique²⁰⁴. Au vu des résultats, ces derniers peuvent désormais adapter l'action publique en déployant des mesures correctives au sein des documents de planification locaux. En revanche, pour que cet outil fonctionne, les agents de l'État devront continuer à développer la culture de l'évaluation des politiques publiques auprès des collectivités territoriales réunionnaises.

204 Une politique publique peut avoir des effets positifs sur un domaine et des effets négatifs dans un autre.

Chapitre 2 : Les leviers d'actions pour appréhender et maîtriser la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques dans un territoire insulaire

Le facteur humain est un élément non négligeable pour mieux appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques au sein d'un territoire insulaire comme l'Ile de La Réunion. En effet, l'union entre les acteurs va permettre d'appriivoiser les contraintes environnementales pour les transformer en atouts, ce qui va intrinsèquement avoir un effet positif sur la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire. En revanche, pour s'unir, il faut d'abord avoir une connaissance des acteurs locaux et des compétences de chacun, ce qui n'est apparemment pas toujours le cas à la Réunion²⁰⁵. Ainsi, nous proposons dans un premier temps de développer la connaissance du réseau d'acteurs locaux en aménagement du territoire à travers la mise à disposition de cartographies des acteurs. Ensuite, nous mettrons en avant un second levier d'action visant pour les acteurs à organiser et améliorer les gouvernances locales pour développer leur relation et construire une vision commune. Enfin, nous développerons sur l'organisation des Etats Généraux pour les politiques publiques de l'aménagement du territoire qui sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre dans ce territoire marqué par son insularité.

I. Développer la connaissance du réseau d'acteurs locaux en Aménagement du Territoire de la Réunion et leur compétence

Le premier levier d'action pour aider les acteurs compétents en urbanisme à appréhender et maîtriser les nouvelles politiques publiques dans un territoire insulaire consiste pour ces derniers de **disposer d'une bonne connaissance du réseau d'acteurs locaux en aménagement du territoire**. La raison étant qu'il existe à l'Ile de la Réunion différents types d'établissements locaux qui produisent des outils, des études, et qui organisent des événements. Les acteurs privés, comme publics ont tout intérêt à connaître ce réseau d'acteurs locaux, et les compétences de tous pour faire appel à leur expertise et bénéficier de leurs ressources lorsqu'ils en ont besoin. Dans un premier temps, nous allons lister les

205 Partie II - Chapitre I - II - La répartition des compétences en matière d'Aménagement du territoire remise en cause

différents acteurs intervenant dans une diversité de domaines de l'aménagement du territoire, puis dans un second, nous allons mettre en avant l'utilisation des cartographies d'acteurs comme levier d'action pour mieux connaître le réseau d'acteurs locaux.

A. Présentation du réseau d'acteurs intervenant dans plus de trois domaines de l'aménagement du territoire de la Réunion

1. L'Agence pour l'Observation de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat (AGORAH²⁰⁶)

L'AGORAH représente l'agence d'urbanisme de la Réunion. Il s'agit d'un acteur de soutien clé au sein du territoire Réunionnais parce qu'il cumule depuis 28 ans de multiples données d'observations qu'il publie sous la forme d'analyses croisées. Le but principal de cette agence est de mettre en lumière les politiques publiques locales. Elle a également pour objectifs :

- De constituer un lieu de rassemblement, d'échange, d'étude, de concertation pour l'ensemble des acteurs de la Réunion participant au développement social, urbain et économique de l'Ile.
- D'élaborer des analyses en conciliant tous les domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans un but d'intérêt commun des membres de l'agence.
- De développer une diversité de moyens de communication et d'information à destination de la population réunionnaise, et de proposer des animations professionnelles pour les aménageurs et urbanistes.

L'Agence d'urbanisme de La Réunion porte le statut d'association administré dans la loi du 1er juillet 1901 par le Conseil Général, le Conseil Régional ainsi que par l'Etat. Ce qui distingue cette agence des autres agences d'urbanisme c'est qu'elle dispose **d'un caractère régional**. L'ambition première des collectivités territoriales et de l'Etat en créant cette agence d'urbanisme était **d'organiser des projets, de coordonner leur action, et de s'ouvrir territorialement parlant**.

206 AGORAH Agence d'urbanisme à La Réunion. "Qui sommes-nous ?" Site : www.agorah.com

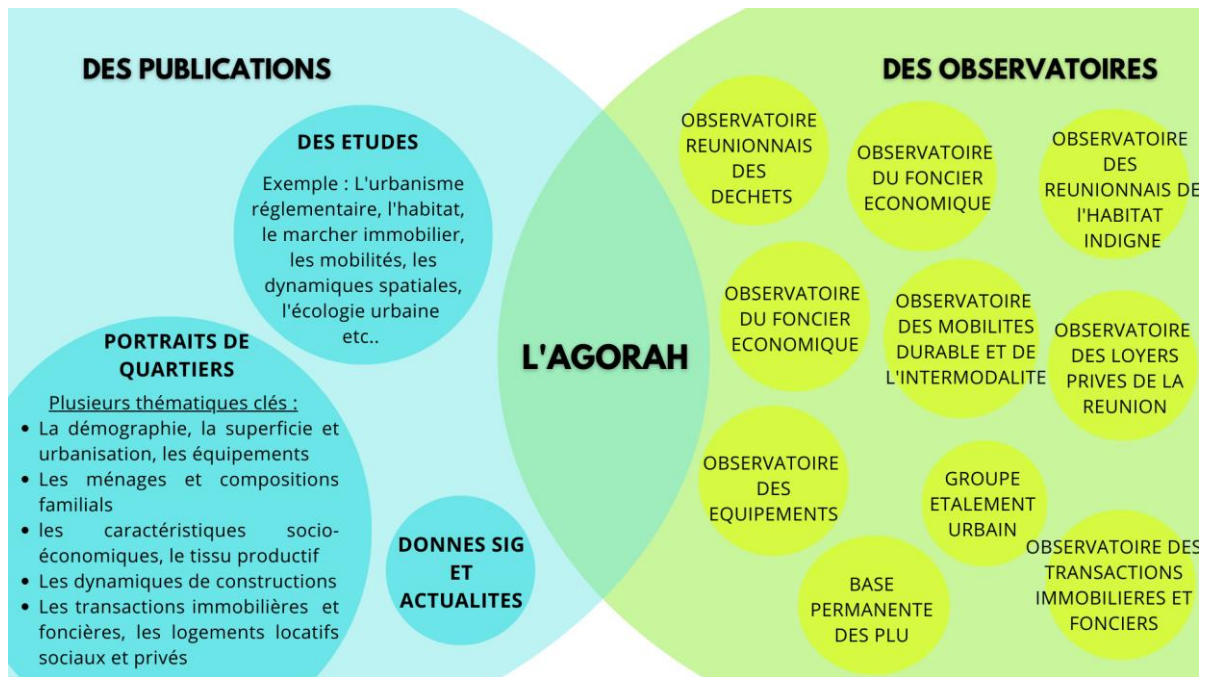


Figure 82 : “Synthèse des ressources de l’AGORAH”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : L’AGORAH

L’une des concrétisations emblématiques de l’AGORAH concerne les portraits de quartier, il s’agit d’une étude dans laquelle il est possible de visualiser la mise en œuvre des politiques publiques locales sur l’ensemble de la Réunion à travers des thématiques clés : équipements, logements, urbanisation etc... Cette étude a été réalisée en 2014 sur demande des intercommunalités compétentes dans le domaine des politiques locales de l’habitat. L’agence réactualise régulièrement les portraits de quartier avec les dernières données du territoire. Actuellement, l’AGORAH produit pour la DEAL un modèle d’étude de densification, qui servira ensuite pour les collectivités territoriales dans le cadre des dispositions de la loi Résilience et Climat relative aux objectifs de lutte contre l’artificialisation des sols.

L’AGORAH produit de nombreuses ressources pour aider l’ensemble des acteurs en Aménagement du territoire à comprendre et appliquer les nouvelles politiques publiques actuelles en aménagement du territoire à La Réunion. Il coexiste également le “Centre d’Études et d’Expertise sur les Risques, l’Environnement, la Mobilité” (CEREMA), un établissement public intervenant sur plusieurs domaines de l’aménagement en métropole et depuis récemment, dans DROM-TOM.

2. Le CEREMA

Le 26 août 2021²⁰⁷, un Comité d'Orientation régional regroupant la présidente de Région, le préfet, ainsi que les partenaires du CEREMA s'est déroulé afin de débattre sur les enjeux liés à l'application des politiques publiques en aménagement du territoire dans les régions. **Suite à cet échange**, l'implantation de l'Agence de l'Océan Indien a été officialisée à travers l'aménagement de plusieurs antennes **en Guyane, à Mayotte et enfin à La Réunion**. Le but de la création d'antenne de CEREMA est d'appuyer les politiques publiques dans le domaine de la transition écologique et énergétique, en aménagement du territoire ainsi qu'en matière de cohésion territoriale. L'Agence accompagne les entreprises, les collectivités territoriales ainsi que les services de l'Etat dans la mise en œuvre de leurs projets.

Connue déjà dans l'Hexagone, sa capacité d'action se développe sur l'île de la Réunion pour répondre à un fort objectif. En effet, le directeur général du Cerema, Pascal Berteaud précise : *“Elle permettra de proposer, au plus près des besoins locaux, une offre sur mesure, adaptée à la typologie de la Réunion, à ses spécificités géographiques, topographiques, climatiques et même sociales ».* **Désormais, le CEREMA intervient à différents niveaux et échelles à La Réunion.**

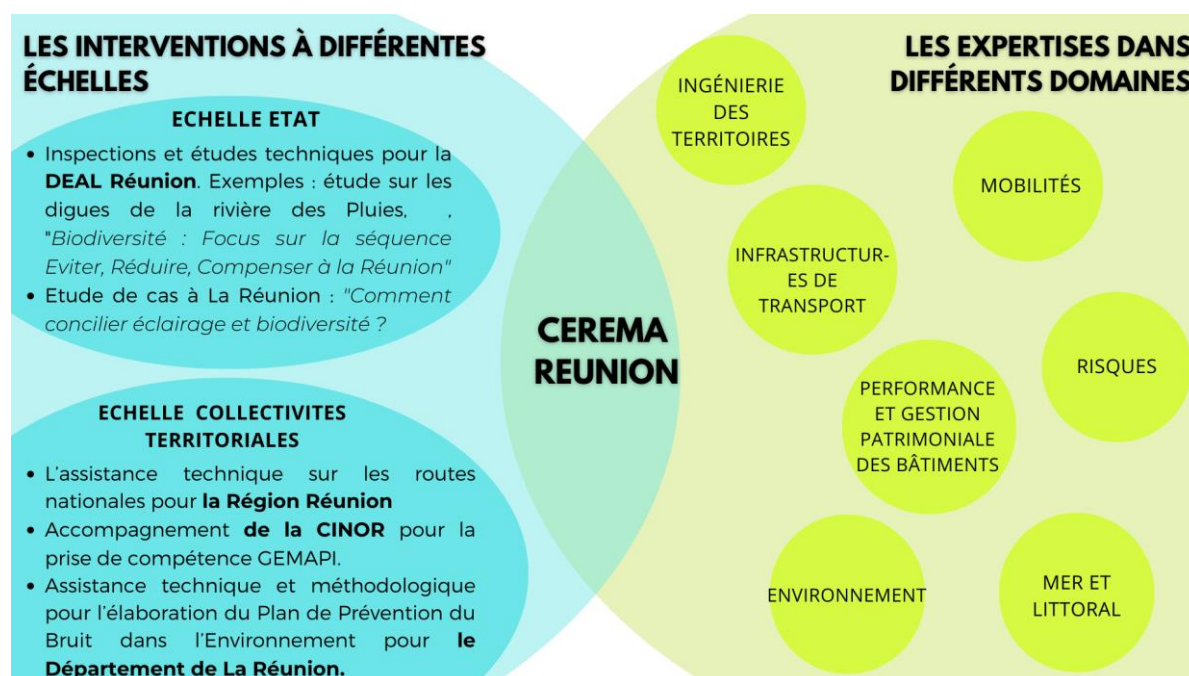


Figure 83 : "Synthèse des ressources du CEREMA". Réalisation : Maurane Lizé, source : CEREMA

207 Cerema. "Le Cerema s'implante en Outre-mer". 3 septembre 2021.
CEREMA. "La Réunion"

A titre d'exemple d'intervention, le CEREMA²⁰⁸ a accompagné la CINOR dans la prise de compétence GEMAPI. Pour ce faire, le centre de recherche à impulsé cette collectivité territoriale dans "*une dynamique de recherche et de développement*". L'objectif était d'étudier des méthodes, ainsi que des outils à mobiliser pour répondre aux problématiques locales. A l'issue d'un travail de collaboration, la CINOR et le CEREMA ont élaboré un guide pour mettre en lumière des stratégies, des moyens de financements, des façons pour la collectivité de mettre en œuvre la compétence GEMAPI. La CASUD qui éprouve elle aussi des difficultés à maîtriser cette même compétence²⁰⁹ peut, si elle le souhaite, demander un accompagnement, une prestation à l'antenne du CEREMA.

3. La Direction, de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL)

"La DEAL est une structure déconcentrée de l'Etat au service du développement durable à la Réunion." précisait Philippe Grammont²¹⁰, le directeur de la DEAL Réunion. Étant sous l'autorité du préfet, la DEAL Réunion a pour rôle de mettre en place au niveau local les politiques de l'État instaurées par certains ministères tels que le Ministère de la Mer (MMer), le "Ministère de la Transition écologique" (MTE) ou encore le "Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales" (MCTRCT).

Dans le cadre de son rôle **d'accompagnateur et de facilitateur** auprès des collectivités, la DEAL intervient de différentes manières dans le domaine de l'Aménagement du Territoire auprès des acteurs :

208 CEREMA, "*Accompagner la compétence GEMAPI*" s.d

209 Cf. Partie II - Chapitre I - II. La répartition des compétences en matière d'Aménagement du territoire remise en cause

210 Partie reprise : Maurane Lizé. "*Le rôle de la DEAL Réunion*". Rapport de stage. p10. 2022.

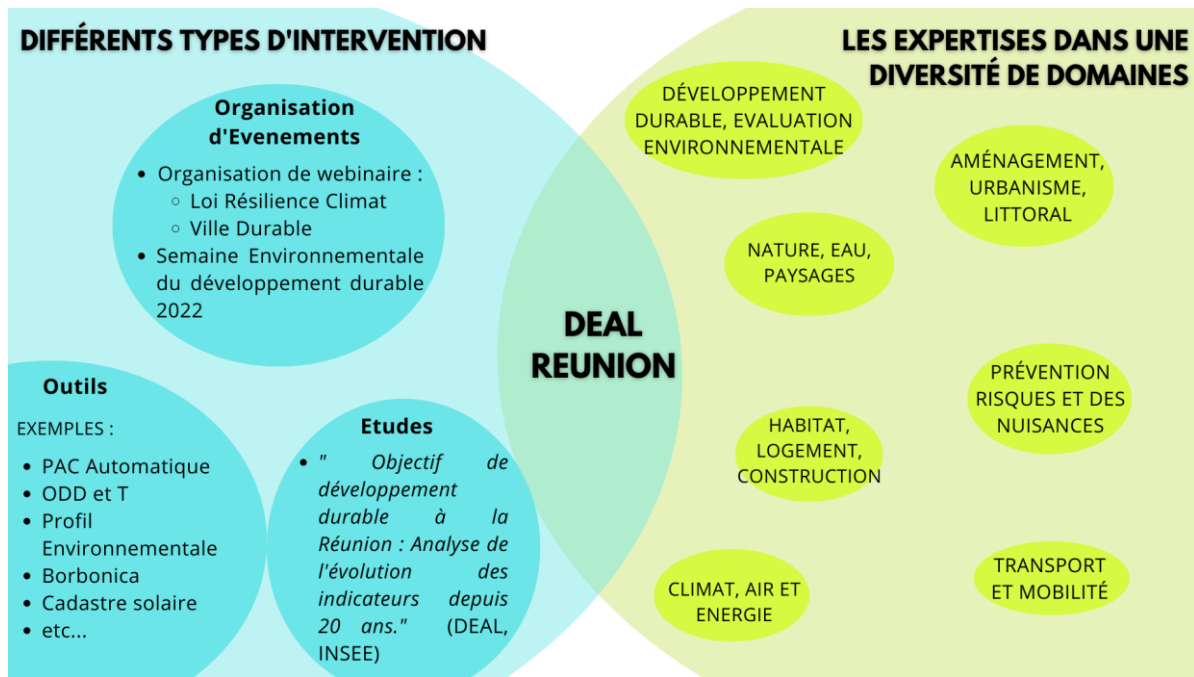


Figure 84 : “Synthèse des ressources de La DEAL”. Réalisation : Maurane Lizé, source : CEREMA

Ce service déconcentré de l’État organise des évènements tels que des webinaires ou encore la semaine environnementale du développement durable. Il a également développé des outils innovants pour permettre aux acteurs d’adapter l’action publique aux spécificités insulaires. Notamment, l’outil “Borbonica”²¹¹, qui a été réalisé en collaboration avec le Parc national de La Réunion pour permettre aux porteurs de projets d’urbanisme de connaître l’état de la biodiversité en accédant à des données d’observations²¹² sur les espèces, des statistiques, des études etc.. **Cet outil peut permettre à ces acteurs d’éviter un avis défavorable lors de l’évaluation environnementale d’un projet, plan ou programme en urbanisme.**

Les aménageurs du territoire à la Réunion ne doivent pas hésiter à faire appel, et à mobiliser les ressources et outils développés par ce réseau d’acteurs locaux plutôt généralistes. En parallèle, il existe une diversité d’acteurs locaux spécialisés dans certains domaines de l’aménagement du Territoire en particulier. Nous allons les découvrir au travers de cartographie des acteurs.

211 Borbonica. “Borbonica. Borbonica, c’est quoi ?” <https://www.borbonica.re/portail/>

212 **Annexe 15** : “Visuel Cartographie de l’outil Borbonica”

B. La mise à disposition de cartographie des acteurs comme outils

La cartographie des acteurs est un outil qui permet selon certains auteurs d'un ouvrage²¹³ de "définir la cible du changement, les personnes concernées". Les différents acteurs inscrits dans une cartographie, sont fractionnés par catégorie d'action, par statut juridique, par secteurs, par intervention ou même parfois selon leur degré d'implication. Cet exercice permet de mieux connaître les acteurs interagissant dans un domaine, d'avoir une vision globale d'un écosystème. Dans ce cadre, nous allons proposer deux types de cartographies des acteurs dans le domaine de l'aménagement du territoire à La Réunion.

- La première est une cartographie des acteurs en aménagement du territoire de la Réunion, fractionnée par statut juridique et par rôle. L'objectif de cette cartographie des acteurs est de simplifier la connaissance concernant le réseau d'acteurs présents localement, en prenant en compte tous les domaines de l'aménagement du Territoire. Il peut être particulièrement enrichissant pour un acteur compétent en matière de planification territoriale, d'avoir cette **vue d'ensemble du contexte organisationnel** de ce vaste domaine.
- La seconde cartographie des acteurs est spécialisée dans une thématique de l'aménagement du territoire : **Les mobilités actives et les transports en commun à la Réunion**. Cette dernière est plus précise que la première, car elle catégorise les acteurs par rôles d'intervention, et intègre les financements, programmes et thématiques de chaque acteur. Il s'agit d'un type de cartographie qui constitue un outil parlant pour les techniciens qui sont spécialisés dans un domaine de l'aménagement du territoire en particulier. Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de transport et plus précisément de l'intermodalité, cet outil peut impulser une nouvelle dynamique, en exposant les ressources clés au niveau local aux acteurs potentiellement intéressés pour développer un projet lié à la mobilité à la Réunion.

213 David Autissier, Jean-Michel Moutot, Kévin J. Johnson, Emily Metais-Wiersch. "Outil 16. La cartographie des acteurs". La boîte à outils de la conduite du changement et de la transformation, p 50 à 51. 2019

Figure 85 : Cartographie des acteurs en matière d'aménagement du Territoire de la Réunion, fractionnée par statut juridique



Figure 86 : Cartographie des acteurs en matière d'aménagement du Territoire de la Réunion, fractionnée par rôle d'intervention



La mise à disposition de ce type de cartographie des acteurs va permettre aux aménageurs de disposer d'une meilleure connaissance du réseau d'acteurs locaux dans leur domaine et ainsi savoir avec qui collaborer et/ou nouer des liens en cas de besoin. Il s'agit d'un levier d'action qui peut réellement améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, et contribuer à organiser et développer les gouvernances locales, le second levier que nous allons développer au sein de cette partie.

II. Organiser et développer la gouvernance locale

Patrick Le galès, un politiste et sociologue a défini dans son ouvrage²¹⁴ la notion de gouvernance comme étant *“un chantier de recherche qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de directions des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement”*. Les gouvernances permettent à des acteurs aux intérêts divergents **de mutualiser** leurs compétences et leurs ressources afin de mettre en œuvre une politique publique locale dans **un processus de co-construction**. Nathalie Bertrand, et Patrick Moquay précisent²¹⁵ davantage la notion de gouvernance comme étant *« l'ensemble des nouvelles formes d'action publiques qui permettent sous le mode du partenariat la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile »*. Dans ce cadre, les acteurs **négoient, interagissent** pour se mettre d'accord sur une stratégie à adopter, une vision commune²¹⁶. C'est un système qui favorise l'entente entre des acteurs à la fois publics et privés.

Précédemment²¹⁷, nous avons découvert l'exemple **du Secrétariat général des Hauts**²¹⁸, une gouvernance partagée entre le Département, la Région Réunion et les représentants de l'Etat. Celle-ci avait principalement pour objectif de mettre en valeur et protéger les hauts de l'île de la Réunion. Par ailleurs, d'autres gouvernances existent dans le domaine de l'aménagement du territoire sur l'île comme par exemple dans le secteur des déchets²¹⁹, mais nous allons

214 Patrick Le Galès. *“Gouvernance”*. Dictionnaire des politiques publiques, p. 299 à 308. 2014

215 Bertrand (Nathalie), Moquay (Patrick), *“La gouvernance locale, un retour à la proximité”*, Économie rurale, numéro 280, p. 77-95. 2004,

216 Yveas Chappoz, Pierre-Charles Pupion. *“Une nouvelle gouvernance et de nouvelles politiques publiques territoriales”*. Gestion et management public (Volume 2/n°2), pages 1 à 4. 2013.

217 Cf. Partie II - Chapitre I - I - La Décentralisation de l'Aménagement du territoire à la Réunion

218 Département de la Réunion. *“Secrétariat Général des hauts (SGH) et Réseau Rural Réunion”*. 29 avril 2018.

219 Il y a par exemple, la *“Conférence Territoriale de l'Action Publique”* (CTAC), qui est une gouvernance partagée entre l'Etat, la région, les EPCI et le département ou encore dans ce même domaine. Il s'agit d'une gouvernance qui est prévue depuis la Loi Notre.

mettre l'accent plus particulièrement sur **la gouvernance de l'énergie**²²⁰. Cette gouvernance est partagée entre tous les acteurs concernés par l'énergie : la Région Réunion, l'Etat, les industriels, EDF, l'ADEME et la SIDELE. Les référents énergie de la DEAL et de la Région, semble partager des avis positifs concernant la mise en place de cette gouvernance :

- L'expert énergie de la Région Réunion : *“On a fait un grand pas en avant quand on a mis en place la gouvernance de l'énergie. Les acteurs partagent dans le cadre de cette gouvernance des ambitions en termes d'énergie pour le territoire. De plus, le fait que l'Etat ait accepté d'y entrer permet d'établir une discussion sur leur position et celles des acteurs locaux. Depuis quelques années, nous avons des orientations qui sont très proches, convergentes. Finalement cette gouvernance a permis de faciliter la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.”*
- L'expert énergie de la DEAL disait au sujet de la gouvernance de l'énergie : *“C'est un outil qui permet d'améliorer la compréhension des politiques énergétiques. C'est aussi un lieu de discussions, d'échanges où les gens travaillent tous ensemble. Ça permet d'accélérer beaucoup la préparation de la PPE.”*

La mise en place de cette gouvernance locale dans un contexte insulaire où il est particulièrement difficile de mettre en œuvre les nouvelles politiques énergétiques représente un levier d'action centrale pour les acteurs. L'une de ses plus-values réside dans son organisation ²²¹. En effet, la gouvernance est organisée par comité avec des thématiques transversales de l'Énergie. Par exemple : “Maîtrise de l'énergie”, ou encore “Énergies renouvelables et production décentralisée”. Les comités thématiques se retrouvent au moins deux fois par mois²²² dans la volonté de concrétiser des actions concrètes pour relever le défi des 100 % d'EnR pour la production d'électricité locale d'ici 2030²²³ à La Réunion.

Dans le cadre de cette gouvernance, les acteurs ont développé un outil particulièrement intéressant pour favoriser la mise en œuvre des EnR à La Réunion, il s'agit du “cadastre solaire²²⁴” que nous avons développé précédemment. Cet outil permet aux acteurs d'accéder

220 Horizon réunion. *“La gouvernance Energie Réunion, qu'est ce que c'est ?”*

221 Cf. **Annexe 13** : *“Organisation de la gouvernance de l'Énergie”*

222 Et il se retrouvait une fois par semaine durant l'élaboration de la PPE

223 Cf. Partie II - Chapitre III - I - A - La thématique de l'énergie : Le développement des Énergies Renouvelables

224 Cf. Partie II - Chapitre III - I - A - La thématique de l'énergie : Le développement des Énergies Renouvelables

Jean - Tenahe Faatau. *“Cadastre solaire à La Réunion : “Une avancée unique en France” assure Sébastien Lecornu”* 08 juin 2018.

à une cartographie des potentiels énergétiques solaires, afin d'informer les acteurs sur les toitures pour l'installation de panneaux photovoltaïque, sans consommer de foncier.²²⁵

L'utilité finale de la gouvernance de l'énergie réside surtout dans la fédération des acteurs de l'Énergie pour faire avancer l'action publique dans un territoire à la fois riche en potentiel énergétique mais aussi restreint. l'idée est d'unir les acteurs pour trouver des solutions afin de développer les EnR tout en s'adaptant aux contraintes environnementales de l'Ile.

Globalement, la mise en place de gouvernance locale dans certains secteurs de l'aménagement du territoire semble être un très bon levier d'action pour gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques dans un territoire insulaire. En matière de planification, il pourrait être intéressant également de créer une gouvernance des interSCOT²²⁶, il s'agit d'une démarche qui est mise en place dans certaines aires urbaines métropolitaines afin d'harmoniser les politiques publiques locales. Si les gouvernances locales ne suffisent pas pour mettre en œuvre une politique publique, il existe également le moyen de l'organisation des Etats généraux que nous allons développer dans la prochaine partie;

III. L'organisation des Etats généraux pour améliorer la mise en oeuvre de certaines politiques publiques dans un territoire insulaire

L'organisation des Etats généraux est un levier d'action qui remonte à la période de la monarchie française. Il s'agissait à l'époque d'une instance dans laquelle les assemblées politiques se retrouvaient afin de répondre à des "questions d'intérêt public"²²⁷. De nos jours, cette instance est toujours mobilisée afin de répondre collectivement à des problématiques locales. Elle accueille désormais l'ensemble des parties concernées par la thématique afin de l'aborder sous tous ces angles²²⁸. Ainsi, on y trouve à la fois des élus locaux, des agents de l'Etat mais aussi des experts.

Dans ce cadre, La Région Réunion a organisé à plusieurs reprises des États généraux sur

Région Réunion. "Retrouver le cadastre solaire en ligne". 18 février 2022.

225 Cf. **Annexe 16** : "Cadastre solaire"

226 Audiar Rennes. "Les démarches InterSCOT". Décembre 2015.

227 Cf. Définition du Larousse, Etats généraux et définition de La Toupie

228 Vivien Vergnaud." *Au fait, c'est quoi des états généraux?*" Le Journal du Dimanche 6 juin 2021.<https://www.lejdd.fr/Politique/au-fait-cest-quoi-des-etats-generaux-4049990>

différentes thématiques. En 2017, avait eu lieu des États Généraux sur le sujet de l'alimentation, afin "d'accompagner la transformation des modèles de production"²²⁹, un autre à eu lieu un an plus tard sur le sujet de culture dans un objectif de co- construction de la politique culturelle²³⁰, et dernièrement en 2021, des Etats Généraux ont eu lieu sur le sujet du "Multilinguisme dans les Outre-Mer²³¹". Des Etats Généraux peuvent également être organisés sur des thématiques de l'aménagement du territoire qui sont particulièrement sensibles à La Réunion. Par exemple, la gestion des déchets, la maîtrise des matériaux ou encore sur le domaine du transport des déplacements.

Sur le sujet de cette dernière thématique, il faut rappeler que l'Île fait l'objet d'un important retard structurel²³². Raison pour laquelle des démarches ont été mises en œuvre afin de mettre en application des dispositions de la LOM, tels que des études, des appels à projets, ou encore l'élaboration de documents de planification de transport stratégique, mais aujourd'hui, le constat reste que : Les projets en matière de mobilité qui auraient pu être impulsés depuis des années sont sans arrêt retardés en raison des changements politiques, et que la multitude d'AOM présents à la Réunion ne permet pas d'accélérer la mise en place des politiques de transports²³³, et ce malgré la création d'une structure de gouvernance (le SMTR).

Aujourd'hui, des décisions de réorganisation doivent être prises pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques dans ce domaine et cela peut se faire qu'à travers l'ouverture des États Généraux de la mobilité, une instance qui permettraient de réunir tous les acteurs du domaine de la mobilité et plus seulement les AOM et les agents du SMTR. Au départ cette réflexion avait été relevée à l'occasion d'un débat public relatif à un projet d'aménagement de l'entrée Ouest de Saint Denis en 2020, puis deux ans après, la commission permanente du 22 avril 2022 a finalement approuvé cette idée. Il s'agit d'une décision qui va permettre de mettre en place une stratégie collective pour améliorer la mise en œuvre des transports collectifs sur le territoire insulaire. Quelques pistes d'améliorations vont pouvoir faire l'objet d'un débat, d'une réflexion, lors de l'ouverture des Etats Généraux de la Mobilité. Par exemple :

229 Les services de l'Etat à La Réunion. *"Les Etats généraux de l'alimentation : la démarche"* 1 septembre 2017

230 Région Réunion. *"Culturanoo : Lancement des Etats Généraux de la culture"*. 18 avril 2018

231 Région Réunion. *"Ouverture des Etats Généraux du Multilinguisme dans les Outre Mer"*. 26 octobre 2021

232 Cf. Partie I - Chapitre II - Une forte mobilité qui repose sur l'utilisation du transport individuel au sein d'un réseau routier saturé. Cf. Partie II - Chapitre III- I - B. La thématique des transports et des déplacements : Le développement de l'intermodalité

233 A l'inverse de la gouvernance de l'Énergie, qui fonctionne.

- Celle de modifier l'architecture des compétences²³⁴ pour simplifier et accélérer la mise en œuvre des politiques publiques à La Réunion. En effet, il pourrait être bénéfique de confier les compétences en matière de mobilité à une AOM unique, avec un périmètre unique. Soit à La Région, qui représente la chef de file en matière de transport, soit aux agents du SMTR. Cette option peut se faire avec la désignation de l'AOM par décret, qui exige l'avis de conformité du Département et de La Région. Autrement, il peut être envisagé l'idée d'une fusion des AOM, par exemple : la CIVIS et la CASUD qui appartiennent au même bassin de vie, ou la CINOR, la CIREST et la TCO. Ces deux pistes d'actions pourront par exemple simplifier la mise en œuvre de la Tarification Unique.

L'ouverture des États Généraux de la mobilité, va permettre aux acteurs de prendre de la hauteur sur les enjeux de la mobilité sur le territoire réunionnais en élaborant un diagnostic, puis de se mettre d'accord sur des orientations, sur des pistes d'actions. Par ce biais, les projets tels que le RRTG, vont sûrement être relancés, et le projet de mise en œuvre de la Tarification unique accélérée.

Ce troisième levier d'action peut améliorer la mise en œuvre de certaines politiques publiques à La Réunion, comme celles liées à la thématique du transport, parce que même si de nombreuses démarches avaient été développées, la réponse pour gérer la complexité du territoire, n'a pas été suffisamment étudiée. L'organisation des États Généraux de la mobilité va permettre de réfléchir à des grandes orientations, à des pistes d'actions pour gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques. Il serait intéressant de mobiliser également ce levier d'action pour la thématique de la gestion des déchets, car là encore, il est assez urgent²³⁵ de trouver des solutions pour améliorer le modèle.

Le développement du facteur humain est essentiel pour appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire dans un territoire insulaire. La raison étant que les caractéristiques liées à l'insularité comme le relief, le climat, la situation géographique ou encore les risques naturels ne

234 Qui est une possibilité envisageable pour La Réunion qui bénéficie grâce à l'article 73 de la Constitution du "droit d'adapter les lois et règlements en vigueur à leurs caractéristiques particulières et de définir des règles normatives dans des matières relevant du domaine de la loi." (Sénat; "Loi relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution"

235 Rappel : Les deux centres d'enfouissements sont saturés, et les déchets dangereux ne sont plus exportés de l'île. Cf. Partie I - Chapitre 5 - II. La dépendance dans le domaine de la gestion des déchets

disparaîtront pas du jour au lendemain. Ainsi, les acteurs doivent s'adapter à ce contexte dans la mise en œuvre des politiques publiques. Pour ce faire, l'un des premiers leviers d'action est d'abord d'avoir connaissance du réseau d'acteur présent au niveau local. Ensuite, la solution pour adapter et accélérer la mise en œuvre de certaines politiques va être de développer les instances de partage comme les gouvernances locales, voir des Etats Généraux, si la mise en œuvre de la politique publique représente une problématique locale.

Chapitre 3 : Les leviers d'actions pour favoriser l'intégration et la territorialisation des nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire à la Réunion

Nous avons étudié précédemment les leviers d'action pour appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques dans la planification territoriale, ainsi que dans les territoires insulaires de manière générale. Désormais, nous allons mettre l'accent sur les leviers d'action visant à favoriser l'intégration et la territorialisation des nouvelles politiques publiques nationales en aménagement du territoire à La Réunion. Cette approche des politiques publiques intègre les trois dimensions énoncées par Bernard Debarbieux en 2009²³⁶ : la dimension économique, juridique et symbolique. Dans ce cadre, nous allons développer un premier sous levier d'action qui vise pour les communes à s'appuyer sur les projets de territoire pour guider et structurer l'action publique. Ensuite, nous développerons sur un second levier qui vise pour ces dernières à s'inscrire au sein de programmes nationaux déclinés au niveau local. Enfin, nous terminerons ce chapitre par évoquer le développement d'une approche intégrée des projets par les collectivités territoriales pour mieux appréhender et maîtriser les problématiques et spécificités réunionnaises.

Ce chapitre est composé de leviers d'action, de démarche, qui portent davantage sur l'urbanisme opérationnel, un côté de l'aménagement que nous avons peu développé dans ce mémoire. Néanmoins, ces leviers d'actions restent intéressants à relater, car ils représentent la continuité de la mise en œuvre des politiques publiques qui sont inscrites au sein de la planification locale.

236 Géoconfluences. *“Territoire, territorialisation, territorialité”*. Juin 2022

I. S'appuyer sur les projets de territoire pour guider et structurer l'action publique

Le premier levier d'action à mobiliser par les collectivités pour assurer la territorialisation des politiques nationales au niveau local est de s'appuyer sur les projets de territoire pour guider et structurer l'action publique. Les orientations des projets de territoire sont créés par les EPCI dans le cadre de la signature des "Contrats de Relance et de Transition Écologique" (CRTE²³⁷) avec le gouvernement. L'objectif du gouvernement à travers les CRTE est explicité de la façon suivante : "Pour accélérer la relance et accompagner les transitions écologiques, démographiques, numériques, économiques dans les territoires". Il s'agit d'un contrat signé pour une période de six ans, dans laquelle les communes obtiennent des financements pour chaque action développée pour la mise en œuvre du projet de territoire. Voici l'exemple du projet de la CIREST, avec les quatre grands défis du projet et un exemple d'action dans chacun d'entre eux :

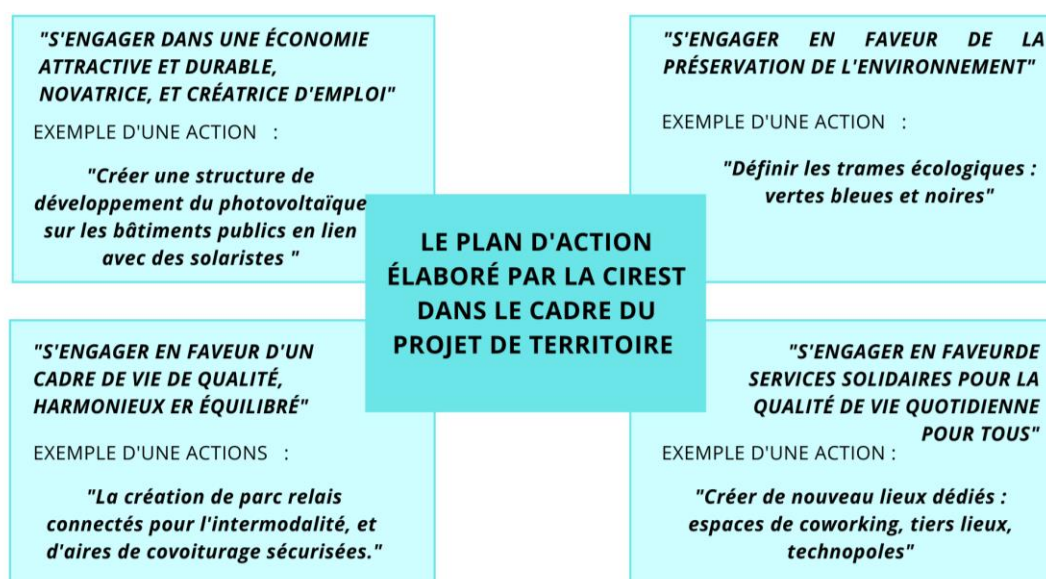


Figure 87 : "Le plan d'action élaboré par la CIREST dans le cadre du projet de territoire". Source : "Contrat Territorial de relance et de transition écologique pour le territoire de la communauté intercommunale Réunion Est". 31 mai 2022.

Comme vous pouvez le voir sur ce schéma ci-dessus, le projet du territoire décidé par la CIREST intègre le développement des EnR dans ses actions ou encore, la création d'un parc relais, ce qui va permettre d'assurer la déclinaison des objectifs régionaux et des politiques

237 Agence Nationale de la cohésion des territoires. "Le CRTE, un contrat au service des territoires"

nationales de manière générale.

Les collectivités territoriales ont tout intérêt à s'appuyer sur leur projet de territoire, comme un véritable levier politique pour l'ensemble des actions qu'ils vont mener car cette démarche va leur permettre de prendre de la hauteur, de développer une vision d'ensemble sur les politiques publiques ainsi qu'une approche globale des projets. Le projet de territoire est un document politique qui est non opposable, mais qui est nécessaire pour fixer une ambition et une trajectoire collective sur de nombreux sujets tout en prenant compte des problématiques et spécificités locales de La Réunion. Le projet de territoire doit nécessairement être traduit dans les documents de planification, pour assurer la possibilité de développer certaines actions, et ainsi bénéficier de certains financements.

Le projet de territoire est un moyen qui permet d'assurer la territorialisation des politiques publiques nationales au niveau local par le biais des trois dimensions que nous avons évoquées précédemment, ce qui permet ainsi d'améliorer sa mise en œuvre à La Réunion.

II. Intégrer un programme national

Le second levier d'action que nous allons développer au sein de ce chapitre vise pour les communes à intégrer des programmes nationaux comme "Action Coeur Ville" (ACV) et "Petite Ville de Demain" (PVD). Ces programmes visent principalement à lutter contre la vacance dans le logement et dans les commerces, ce qui va permettre de contribuer à régler une problématique locale²³⁸.

A ce jour, quinze communes réunionnaises ont intégré un programme national visant à revitaliser leur centre ville, et leur centre bourgs : Quatre d'entre elles sont lauréates dans le programme ACV et onze d'entre elles ont intégré le programme PVD. Ces programmes représentent des outils de revitalisation non négligeable des centres bourgs et des centres villes. Ils intègrent dans ce cadre des plans d'investissement pluriannuels²³⁹ pour les collectivités. A ce jour quatre conventions d' "Opération de Revitalisation du Territoire" (ORT) ont été signées dans le territoire Réunionnais :

238 Cf. Partie I - Chapitre II - III - B - Le logement social, un facteur de tension

239 Par exemple : le programme ACV cofinance 75% des projets de revitalisation des collectivités Lauréates.

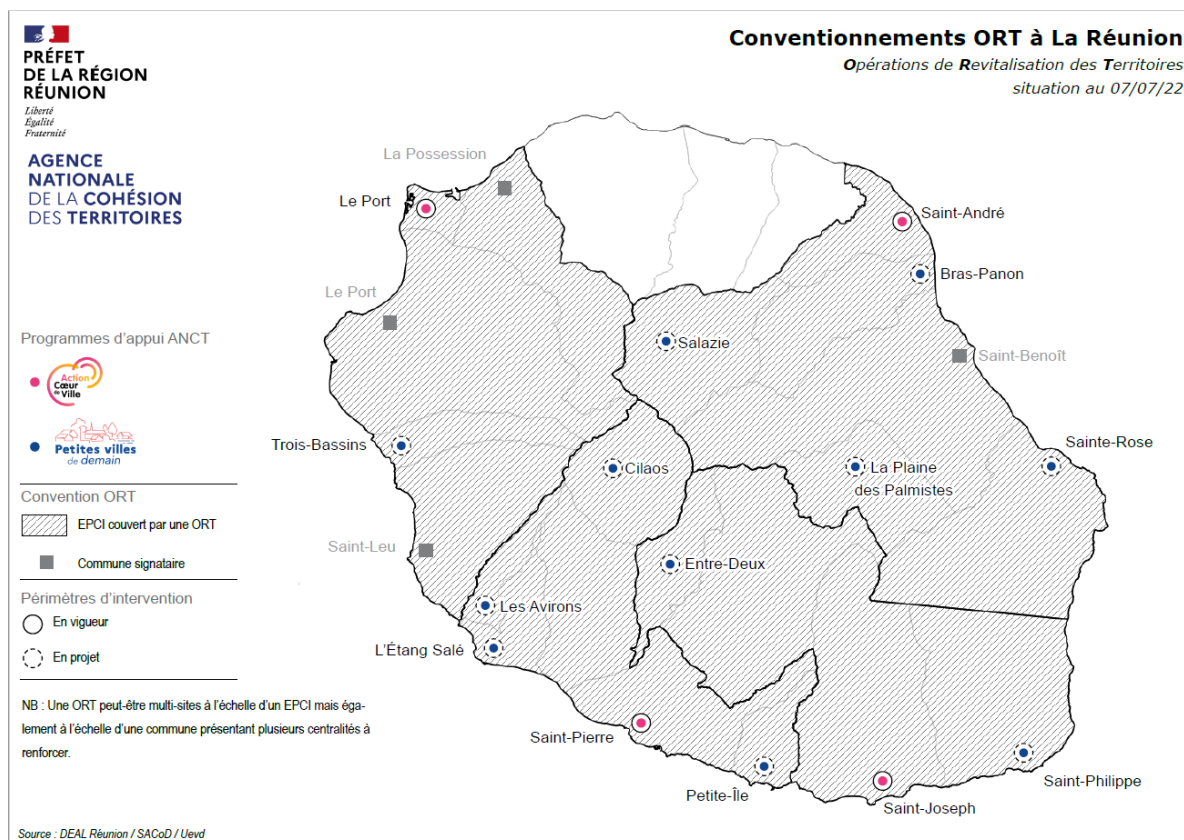


Figure 88 : “Cartes des conventions ORT à la Réunion”. Source : PAC SAR 2022. DEAL Réunion.

L’outil ORT est le support juridique et fiscal de ces programmes. Un agent de la DEAL précise : “Pour mettre en œuvre un projet de revitalisation, on pourrait penser que le nerf de la guerre est l’argent, mais c’est surtout de l’ingénieur territorial”. L’idée de ces programmes est de partir à la fois du projet politique de l’élu ainsi que du diagnostic sur les enjeux identifiés. Au-delà du cofinancement du projet, ces programmes financent aussi les études avant la phase de mise en œuvre opérationnelle qui dure 4 ans et demi. “Il y a une volonté de faire en sorte que la phase de diagnostic soit courte (1 an et demi) pour que la phase de mise en œuvre soit la plus longue possible. Agent de la DEAL.

Les programmes issus des ORT, permettent aux communes de s’associer à une trajectoire qui vise la consolidation de l’armature urbaine territoriale, mais aussi, de maximiser la démarche de renouvellement urbain pour contrer le phénomène de l’étalement urbain présent à l’Ile de la Réunion.

L’intégration des communes au sein de programmes nationaux déclinés au niveau local, va permettre à ces dernières (notamment la CINOR) de disposer de moyens nécessaires pour contribuer à répondre à des problématiques locales comme l’étalement

urbain. De plus, ces programmes pourraient également faciliter la mise en œuvre de leur projet de territoire (CRTE) car elles pourront bénéficier d'un accompagnement supplémentaire global.

III. Développer une approche intégrée des projets

Le troisième levier d'action pour appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du Territoire vise pour les collectivités territoriales à développer une approche intégrée des projets. Cette partie concerne particulièrement les projets au sens opérationnel du terme, il s'agira par exemple, des opérations d'aménagement ou encore les constructions d'infrastructures. Pour ce faire, nous proposons quelques outils qui sont à leur disposition pour encadrer et évaluer leur projet. Dans un premier temps nous évoquerons la mise en œuvre de certains outils comme le cadrage réglementaire et à réaliser en amont des projets. Secondement nous développerons sur la démarche volontaire "éco quartier" qui vise à permettre la labellisation des projets de constructions.

A. Réaliser des cadrages réglementaires en amont du projet

Nous avons découvert dans les chapitres précédents que la biodiversité marine et terrestre était particulièrement en danger²⁴⁰ à l'Île de La Réunion, et qu'il avait été mis en place pour assurer leur protection une réglementation de plus en plus stricte²⁴¹ sur le territoire insulaire.

Le levier d'action qui va être à mobiliser pour appréhender la complexité liée à la forte réglementation présente en matière de protection de l'environnement sur l'île va consister pour les collectivités territoriales d'élaborer un cadrage réglementaire en amont de leur projet avec leur BET. Ce cadrage préalable²⁴² vise pour ces dernières à déterminer la faisabilité, la durée et le parcours réglementaire auquel le projet sera soumis. Cela leur permet de savoir au préalable de l'élaboration de leur projet, ce qu'ils peuvent faire ou ne pas faire. C'est un levier d'action qui a été éclairé par l'ordonnance n°2017-80 du 26 janvier 2017 relative à

240 Cf. Chapitre 4 - II. La biodiversité marine et terrestre en danger

241 Cf. Figure 50 : "Évolution de la tache urbaine et espace de protection réglementaire.

242 Yann Borrel. "Le Cadrage préalable mesure phare de l'ordonnance relative à l'autorisation environnementale". Green Law Avocats

l'autorisation environnementale. Il a été codifié dans les articles suivants : L181-5 et l'article L181-6 du code de l'Environnement. Ces articles définissent trois procédures d'échanges d'informations auxquelles le porteur de projet peut avoir recours avant la demande d'autorisation environnementale :

- La première procédure décrite au sein de l'article L181-5 précise la possibilité pour les porteurs de projets de demander des informations à l'autorité compétente afin d'élaborer son projet, et son dossier d'autorisation. Il est conseillé de réaliser la demande d'information lorsque les objectifs du projet sont décidés. **Il s'agit d'une procédure qui est optionnelle, et ayant un fort intérêt pour les porteurs de projet.**
- La seconde procédure concerne les demandes d'informations concernant les projets soumis à évaluation environnementale. Il est précisé au sein de l'article L181-5 du code de l'environnement (n°3 et n°4), l'obligation pour l'autorité environnementale d'élaborer un dossier expliquant les raisons pour lesquelles les projets nécessitant "un examen au cas par cas" sont soumis à l'évaluation environnementale. De plus, il est précisé au sein de cet article la possibilité **de mettre en place un cadrage préalable du projet et la possibilité de demander les informations attendues au sein de l'étude d'impact.**
- Enfin, l'article 185 met en lumière le dispositif "*certificat de projet*" et l'article 186 du code de l'environnement en précise les dispositions. En bref, le porteur de projet soumis à évaluation environnementale peut faire la demande de ce dispositif au préfet. Il s'agit là encore d'une option.

Le cadrage réglementaire n'est pas inscrit comme étant obligatoire dans la législation, mais il apparaît tout de même bénéfique de mobiliser cet outil dans un territoire à forte sensibilité environnementale comme La Réunion. Il va permettre aux collectivités territoriales d'adapter leur projet à la réglementation dès le départ, de déterminer son cahier des charges, et son planning avant la mise en œuvre de son projet.

B. La démarche “éco quartier” et “écocité”

Les collectivités territoriales peuvent également miser sur les outils “**Eco-quartier**” et “**Eco-cité**” afin d'assurer la territorialisation des politiques publiques nationales à La Réunion²⁴³ . Ce sont des outils qui ont été élaborés en 2008 suite à la promulgation de la loi Grenelle 2 dans le cadre du Plan « Ville Durable ». Ils portent **pour objectif de mettre en valeur une nouvelle manière de construire les aménagements urbains en intégrant les principes du développement durable** et ainsi, prendre en compte les nouvelles politiques publiques en aménagement du territoire de manière plus transversale. De plus, l'intérêt de mobiliser ces outils à La Réunion, c'est qu'ils ont été adaptés aux spécificités locales. **Ces outils sont mis en œuvre à des échelles différentes avec des moyens différents.**

1. La démarche “Eco-cité”

L'outil “Eco-cité” a une échelle à la Réunion beaucoup plus large que l'écoquartier. Il s'agit d'une démarche menée en partenariat avec l'État visant principalement à accompagner les collectivités territoriales, ainsi que les entreprises dans un processus de transition écologique et énergétique. L'objectif dans la création de l'Ecocité de La Réunion est de développer une ville à la **fois durable, innovante, tropicale et insulaire**. Elle se situe au centre de l'agglomération du TCO et intègre les communes de la Possession, du Port et de Saint Paul. l'éco-cité bénéficie d'un outil juridique qui s'appelle le “Plan Partenarial d'Aménagement” (PPA) sur laquelle s'appuie une structure de gouvernance qui est le “Groupement d'Intérêt Public” (GIP) qui a des financements importants de l'État²⁴⁴ pour être mis en œuvre. Ci dessous, les six axes du contrat PPA :

243 Maurane Lizé, Nicolas Kereneur, Mélanie Molin. “Porter à Connaissance” (PAC) de l'Etat SAR 2022.

244 ANCV et Banque des territoire

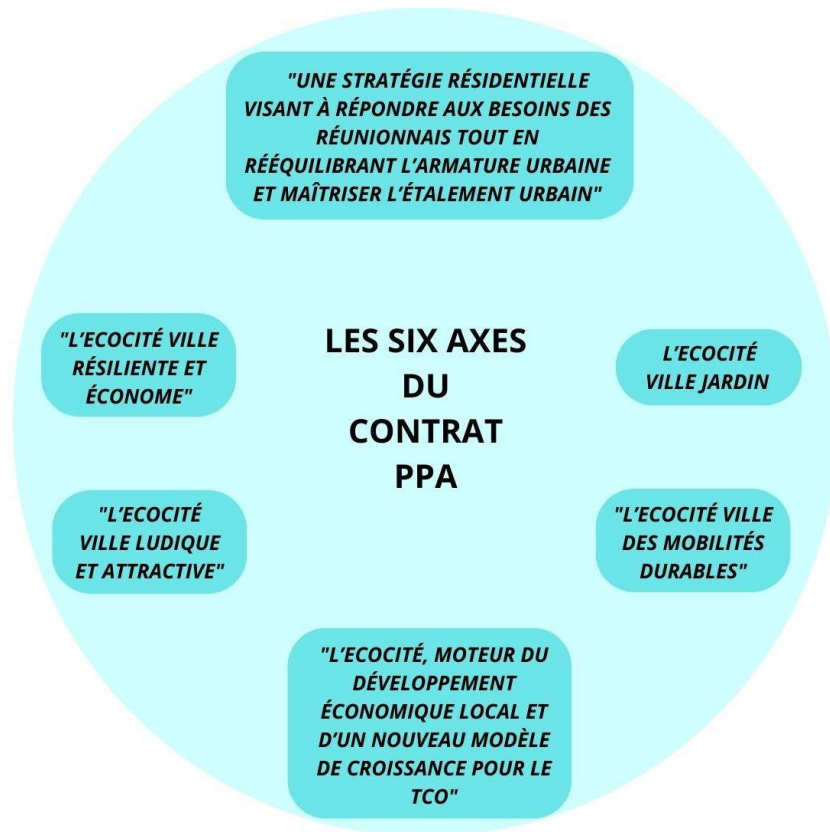


Figure 89 : "Les six axes du projet de l'Ecocité". Source : PAC SAR 2022. DEAL Réunion.

Ces six axes intègrent les thématiques de l'aménagement du territoire qui sont à développer à La Réunion comme la gestion des déchets, la question des transports et de la mobilité, la maîtrise du foncier etc.. Il s'agit ainsi d'un levier d'action intéressant à mobiliser par les collectivités territoriales car cela leur permet d'intégrer les dernières politiques publiques d'aménagement du territoire dans leur projet, de les mettre en œuvre en étant financé par l'État, et de collaborer avec d'autres collectivités territoriales pour atteindre un certain nombre d'objectifs de développement durable²⁴⁵.

2. La démarche "Eco-quartier"

La démarche "écoquartier" est un outil qui s'appuie sur plusieurs piliers dont un principal qui sont : Les Labels. Le Label "éco quartier" a pour but de récompenser les projets vertueux en termes de prise en compte des principes de développement durable. Il s'agit d'un projet que ce soit des aménagements urbains (habitat, logement, activités économiques, équipements etc)

245 Annexe 17 : « Synthèse de l'écocité et présentation sur le long terme »

qui représentent selon le code de l'urbanisme un aménagement qui a une mixité de fonction et une possibilité d'une centralité. Pour obtenir ce label "éco quartier", les collectivités territoriales s'engagent à respecter un référentiel national intégrant 20 engagements qui sont considérés comme les piliers du développement durable. Ces engagements sont répartis en quatre dimensions :

Dimensions	Engagements
Démarche et processus	Réaliser les projets répondant aux besoins de tous en s'appuyant sur les ressources et contraintes du territoire
	Formaliser et mettre en œuvre un processus de pilotage et une gouvernance partagée
	Intégrer la dimension financière tout au long du projet dans une approche en coût global
	Prendre en compte les pratiques des usagers et les contraintes des gestionnaires dans les choix de conception tout au long du projet
	Mettre en place des démarches d'évaluation et d'amélioration continue
Cadre de vie et usages	Travailler en priorité sur la ville existante et proposer des formes urbaines adaptées pour lutter contre l'artificialisation des sols
	Mettre en œuvre les conditions du vivre-ensemble et de la solidarité
	Mettre en œuvre un urbanisme favorable à la santé pour assurer un cadre de vie sûr et sain
	Mettre en œuvre une qualité de cadre de vie qui concilie intensité, bien vivre ensemble et qualité de l'environnement
	Valoriser le patrimoine naturel et bâti, l'histoire et l'identité du site
Développement territorial	Contribuer à un développement économique local, durable, équilibré, social et solidaire
	Favoriser la diversité des fonctions et leur proximité
	Optimiser l'utilisation des ressources et développer les filières locales et les circuits courts
	Favoriser les modes actifs, les transports collectifs et les offres alternatives de déplacement pour décarboner les mobilités
	Favoriser la transition numérique en faveur de la ville durable
Environnement et climat	Proposer un urbanisme permettant d'anticiper et de s'adapter au changement climatique et aux risques
	Viser la sobriété énergétique, la baisse des émissions de CO2 et la diversification des sources au profit des énergies renouvelables et de récupération
	Limiter la production des déchets, développer et consolider des filières de valorisation et de recyclage dans une logique d'économie circulaire
	Préserver la ressource en eau et en assurer une gestion qualitative et économe
	Préserver, restaurer et valoriser la biodiversité, les sols et les milieux naturels

Figure 90 : "Les engagements". Source : PAC SAR 2022. DEAL Réunion.

Le référentiel est le cœur du réacteur de la démarche écoquartier parce que c'est à l'aune des réponses à ces 20 engagements que le label va être attribué par une commission d'expert institué au niveau local (La Région Réunion) et est donc adapté au contexte insulaire. Ce référentiel a été créé en 2012 suite à l'observation des pratiques vertueuses en termes de développement durable. *"Actuellement, les pratiques environnementales sont en train d'évoluer pour suivre un autre paradigme notamment au travers de la politique de "Zéro Artificialisation Nette" X agent de l'État.* Il est intéressant pour les collectivités territoriales réunionnaises de s'intégrer dans la démarche "éco quartier", car comme la démarche "Ecocité", le modèle a été contextualisé par rapport aux spécificités et problématiques Réunionnaises²⁴⁶. Il vise par exemple à répondre aux problématiques suivantes : Le

246 Préfet de La Réunion. "Contextualisation à La Réunion" février 2017.

phénomène de l'étalement urbain dans un territoire restreint, le réseau routier saturé, l'aménagement de bâtiments importés de métropoles et non adaptés au climat de l'île etc.. L'enjeu principal de la démarche Écoquartier à la Réunion est la suivante : *“d'accueillir une population toujours croissante tout en conciliant la préservation des espaces naturels qui représentent la majorité du territoire.”*

Les collectivités territoriales peuvent mobiliser l'Outil “Eco quartier” et l'Outil “Eco-cité” afin de mieux appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques à la Réunion. En effet, ces deux outils prennent en compte le contexte insulaire, ainsi que toutes les nouvelles politiques publiques de l'Aménagement du territoire comme celles de la préservation du patrimoine naturel et bâti, de l'urbanisme favorisant l'adaptation au changement climatique, de la sobriété foncière, de l'Aménagement au service de la mobilité durable etc.. Enfin, ces dernières disposent d'un accompagnement global dans la mise en œuvre de cette démarche.

Conclusion Partie 3

De multiples leviers d'action peuvent être utilisés par les acteurs pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire à La Réunion. Tout d'abord en ce qui concerne la complexité liée à la réglementation dans la planification territoriale, nous avons mis en avant la nécessité de se former et de collaborer régulièrement pour apprécier les politiques publiques. Nous avons également développé certaines pratiques qui vont permettre d'avoir vision globale de l'ensemble des politiques publiques, de simplifier la planification territoriale et d'élaborer des documents d'urbanisme de qualité, intégrant l'identité multiculturelle. Dans un second temps les leviers d'actions pour appréhender les caractéristiques insulaires, nous avons mis en avant le développement du facteur humain parce qu'il représente un élément indispensable pour s'adapter aux contraintes naturelles, géologiques et les contraintes liés à son éloignement. Enfin, nous avons mis en avant des démarches davantage orientés urbanisme opérationnel, qui vont permettre de territorialiser les politiques publiques au sein des projets.

Conclusion générale du mémoire

Les politiques publiques en matière d'aménagement du territoire sont particulièrement complexes à mettre en œuvre pour les acteurs compétents en matière de planification territoriale, mais aussi, pour les agents de l'État en charge de les accompagner et de contrôler leur document de planification. En effet, les urbanistes issus de ce vaste domaine font face à la difficulté de devoir articuler, et décliner des politiques publiques nationales qui proviennent de différents codes législatifs et réglementaires. Ce qui est peut être particulièrement difficile dans un territoire au foncier limité comme l'Ile de La Réunion. De plus, la publication tardive des décrets d'application des lois, ne fait que retarder leurs mise en œuvre dans la planification territoriale. Ce qui renforce en même temps l'appréhension et la vulnérabilité des acteurs. Par ailleurs, il devient difficile pour ces derniers de suivre le rythme de publication des nouvelles lois, qui sont de plus en plus nombreuse, et fastidieuse à comprendre. D'autres difficultés s'ajoutent encore pour les territoires insulaires, comme l'Ile de La Réunion. En effet, depuis les premières lois de décentralisation, la répartition des compétences est parfois remise en cause par certains des acteurs locaux. En particulier en ce qui concerne la compétence de l'eau. De plus, la multiplicité des acteurs locaux et de leurs intérêts induit parfois un manque d'efficacité en terme de planification territoriale, mais aussi dans la mise en œuvre des projets. Nous l'avons vu à travers la thématique des transports et de la mobilité, pour laquelle une remise en question des grands projets d'infrastructure semble systématique lors des changements politiques.

Cette complexité présente au départ dans l'application des politiques publiques au sein des documents de planification, se complexifie dans sa mise en œuvre au sein du territoire réunionnais. En effet, l'Ile de La Réunion porte bien son nom, car elle réunie en son sein de multiples enjeux : Elle se compose de contrastes géographiques et climatiques uniques au monde, une diversité de paysages, une organisation administrative particulière, une société en évolution et en mutation, des difficultés sociaux-économiques, des enjeux structuraux et sociétaux et enfin un cadre de vie fragilisé par sa dépendance à la métropole et par l'activité anthropique. Les spécificités insulaires et les problématique locales peuvent rendre complexe l'application des politiques publiques en aménagement du territoire. Nous l'avons constaté à travers la thématique de l'énergie, ou le fait d'être un territoire insulaire implique à la fois des atouts et des difficultés en termes de développement des EnR. Un atout parce qu'il est

possible de développer toutes sortes d'énergies renouvelables : Le solaire, la biomasse, l'éolien, l'hydroélectricité, le solaire. Mais également une contrainte parce que les caractéristiques insulaires de l'Ile engendrent des difficultés en termes de rentabilité, de stabilité dans les rendements et dans les possibilités d'implantation des ENR. Ce qui est complexe également, c'est que les coûts pour intégrer certaines politiques publiques sont supérieurs à La Réunion en raison des coûts de transports supplémentaires qui s'ajoutent s'il y a importation de matériaux. De plus, les politiques publiques décidées au niveau national ne tiennent pas toujours compte des spécificités insulaires et des DROM de manière générale.

Bien que les politiques publiques sont complexes à mettre en œuvre à La Réunion, il existe aujourd'hui différents moyens mobilisables pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques en aménagement du territoire sur ce territoire insulaire ultramarin. Le pilier de ces leviers repose sur le développement du facteur humain. En effet, la citation suivante : « L'union fait la force » est une citation sur laquelle les acteurs doivent s'appuyer pour mieux appréhender et gérer la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques dans les documents de planification mais aussi, pour trouver des alternatives pour s'adapter aux spécificités insulaires. Dans un premier temps, la maîtrise de la complexité des politiques publiques au sein des documents de planification va se jouer dans l'organisation des administrations. Qu'ils s'agissent des collectivités territoriales ou des services déconcentrés de l'Etat, ces derniers doivent miser sur l'acculturation individuelle et collective des agents pour favoriser la compréhension des politiques publiques. Ce levier peut se déployer par l'intermédiaire de formations et de l'organisation d'instance(s) d'échanges et d'informations en interne. De plus, le développement d'un management innovant et transversal par le biais du mode « projet » est une bonne alternative également pour favoriser l'entente des acteurs au sein d'une organisation. Enfin, il existe certaines pratiques sur lesquelles les acteurs ne doivent pas hésiter à s'appuyer pour favoriser l'intégration des politiques publiques dans les documents de planification locaux, comme celle de déployer l'ingénierie externe pluridisciplinaire.

L'union des acteurs va permettre également de trouver des alternatives, des moyens d'action pour appliquer les politiques en s'adaptant aux contraintes liées à son insularité. Pour favoriser cette union, la mise à disposition de cartographies des acteurs locaux est un levier d'action à ne pas négliger, en particulier à La Réunion, où le rôle et les compétences de chacun n'est toujours bien connu. Par ailleurs, la maîtrise de la complexité de la mise en œuvre des

politiques publiques dans un territoire insulaire peut également se faire par le développement des gouvernances locales et l'organisation d'États Généraux pour les politiques publiques qui sont particulièrement difficile à mettre en œuvre comme celles liés à la mobilité. Ces instances permettent aux acteurs spécialisés dans une thématique de se retrouver pour permettre d'accélérer la mise en œuvre de certaines politiques publiques, comme on a pu le voir avec la gouvernance de l'Énergie. Enfin, pour assurer la territorialisation des politiques publiques à La Réunion, l'un des levier d'action pour les communes de s'appuyer sur leur projet de territoire pour guider et structurer l'action publique. Ce moyen peuvent leur permettre de bénéficier d'un accompagnement, ainsi que de financement. De même, l'inscription au sein de programmes nationaux déclinés au niveau local, sont intéressants à mobiliser car ils permettent de disposer de moyens nécessaires pour contribuer à répondre à des problématiques locales comme l'étalement urbain. Enfin, pour mieux appréhender et gérer la complexité des politiques publiques sur leur territoire, il peut être utile de veiller à disposer d'une approche intégrée des projets.

La complexité de la mise en œuvre des politiques publiques est donc maitrisable et appréhendable si les acteurs locaux prennent le temps de s'unir par le biais de différents moyens, outils, instances etc... Autrement, si une politique publique ne correspond pas à la réalité locale, les élus locaux peuvent se saisir d'une loi qui a été publiée récemment. Il s'agit de la loi du 21 février 2022 relative à « *la différenciation, la décentralisation, déconcentration* »²⁴⁷. Cette loi donne la possibilité aux élus locaux d'adapter leur structure et leurs actions aux particularités du territoire. Ainsi, les communes peuvent désormais se délaissier de leur compétence et les transférer aux EPCI, si elle le juge nécessaire.

²⁴⁷ République française. « *Loi du 21 février 2022 relative à « la différenciation, la décentralisation, déconcentration »*. 22 février 2022

Bibliographie

I. Ouvrages

- François Taglioni. « *Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique* *Annales de géographie* ». 2006. page 664 à 687. <https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2006-6-page-664.htm>
- Thierry Nicolas. « *L'insularité aujourd'hui : entre mythes et réalités* ». Avril 2007. <https://journals.openedition.org/etudescaribeennes/509>
- Arthur Jobert, « *L'aménagement en politique* », pp.67-92, 1998. [L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général - Persée \(persee.fr\)](https://www.persee.fr/doc/ahp_0003-4075_1998__1_1_0)
- Jean carbonnier. « *Droit et passion du droit sous la Ve république* ». 9 mars 2022. [Droit et passion du droit sous la Ve République - Carbonnier 9782080275677 | Lgdj.fr](https://www.lgdj.fr/revue/2022/03/09/droit-et-passion-du-droit-sous-la-ve-republique)
- Extrait de Lavigne Delville P., 2021, « *L'expertise « engagée » et la fabrique des politiques publiques en Afrique, dans un contexte d'aide internationale* », in Coste J., Doligez F., Egg J., et al, ed., « *La fabrique des politiques publiques en Afrique. Agricultures, ruralités, alimentations, Paris, Karthala/Iram,* » pp. 284-313. [2021 – L'expertise et le changement dans les politiques publiques | Anthropologie impliquée \(anthropo-impliquee.org\)](https://www.anthro-impliquee.org/revue/2021/01/2021-L-expertise-et-le-changement-dans-les-politiques-publiques)
- « *Règles d'urbanisme et choix politique : les observations de l'État sur les projets locaux* ». Romain Melot, Maxence Bransieq. Dans [Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2016/4 \(Octobre\)](https://www.cairn.info/revue-revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4), pages 767 à 798. [Règles d'urbanisme et choix politique : les observations de l'État sur les projets locaux | Cairn.info](https://www.cairn.info/revue-revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4)
- Michel Mougeot, Florence Naegelen. « *La concurrence pour le marché* » *Revue d'économie politique* (Vol. 115). pages 739 à 778. 2005. [La concurrence pour le marché | Cairn.info](https://www.cairn.info/revue-revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4)
- Boukhalfa Benamar. « *L'avantage concurrentiel dans un marché faiblement compétitif* ». pages 15 à 29. *Revue Française de gestion* (n°206). 2010. [Revue française de gestion 2010/7 \(n° 206\), L'avantage concurrentiel dans un marché faiblement compétitif | Cairn.info](https://www.cairn.info/revue-revue-francaise-de-gestion-2010-7)
- Sylvain Roche, Bellemare et Sylvie Ferrari. « *Rayonner par la technique : des îles* »

d'Outre Mer au coeur de la transition énergétique française ?” p. 61-73. 2018
Rayonner par la technique : des îles d’Outre-mer au cœur de la transition énergétique française ? (openedition.org)

- Christian Bouchard. « *Transition énergétique dans le contexte des petits Etats et territoire insulaires* ». Département de géographie. Université de géographie Université Laurentienne. <https://core.ac.uk/download/pdf/9541734.pdf>
- Sylvain Roche, Laurent Bellemare et Sylvie Ferrari. “*Rayonner par la technique : des îles d’Outre mer au cœur de la transition énergétique française*”. p. 61 - 73. Rayonner par la technique : des îles d’Outre-mer au cœur de la transition énergétique française ? (openedition.org)
- David Autissier, Jean-Michel Moutot, Kévin J. Johnson, Emily Metais-Wiersch. “*Outil 16. La cartographie des acteurs*”. La boîte à outils de la conduite du changement et de la transformation (2019), pages 50 à 51. Outil 16. La cartographie des acteurs | Cairn.info
- Yves Chappoz, Pierre-Charles Pupion. « *Une nouvelle gouvernance et de nouvelles politiques publiques territoriales* ». Gestion et management public 2013/4 (Volume 2/n°2), pages 1 à 4. <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2013-4-page-1.htm>
- Patrick Le Galès. « *Gouvernance* ». Dictionnaire des politiques publiques (2014), pages 299 à 308. <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-299.htm>
- Bertrand (Nathalie), Moquay (Patrick), « *La gouvernance locale, un retour à la proximité* », Économie rurale, numéro 280, 2004, p. 77-95. https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2004_num_280_1_5474
- Cécilia Courbot. « *De l'acculturation aux processus d'acculturation, de l'anthropologie à l'histoire* ». Petite histoire d'un terme connoté. Hypothèses 2000/1 (3), pages 121 à 129. De l'acculturation aux processus d'acculturation, de l'anthropologie à l'histoire | Cairn.info
- Dominique Mégard. « *Sur les chemins de la communication publique* ». Les cahiers dynamiques. 2005/3 (n°35), page 26 à 30.
<https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-dynamiques-2005-3-page-26.htm>
- Pierre-Charles Pupion. « *L’innovation dans le secteur public* ». Gestion et management public (Volume 6 / n° 4). Pages 6 à 8. 2018. L’innovation dans le

secteur public | Cairn.info

- Anne-Cécile Douillet, Vincent Lebrou, Luc Sigalo Santos. « *Transversalité* ». Dans Dictionnaire des politiques publiques (2019), pages 658 à 666. Transversalité | Cairn.info
- Utilo. Le word Café (n°10). « *Kit des facilitateurs d'innovations publiques en Bretagne* ». CC-BY-SA. 2020. Utilo – Kit des facilitateurs d'innovations publiques en Bretagne | Bibliothèque des initiatives RH (fonction-publique.gouv.fr)
- Antoine Bozio. « *L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions* ». Revue française d'économie 2014/4 (Volume XXIX), pages 59 à 85. <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2014-4-page-59.htm>

II. Études scientifiques

- Sandrine Sui-Seng. « *861 200 habitants au 1er janvier 2019* ». INSEE Flash Réunion N°218. 29 décembre 2021. 861 200 habitants au 1^{er} janvier 2019 - Insee Flash Réunion - 218
- Sébastien Merceron. « *La population réunionnaise à l'horizon 2050 - Autant de seniors que de jeunes* ». INSEE Analyse Réunion N°29. 28 novembre 2017. La population réunionnaise à l'horizon 2050 - Autant de seniors que de jeunes - Insee Analyses Réunion - 29
- « *Inactifs* » INSEE. 13 octobre 2016. Définition - Inactifs | Insee
- Sandrine Sui-Seng. « *Bilan économique 2021* » - La Réunion. INSEE Conjoncture Réunion N°22. 1er juillet 2022. Bilan économique 2021 - La Réunion - Insee Conjoncture Réunion - 22
- Christine Charton, Nathalie Couleaud, Fabrice Lenseigne, Gérard Moreau. « *La Réunion - La France et ses territoires* ». INSEE Références. Edition 2021. 29 avril 2021. La Réunion – La France et ses territoires | Insee
- Daniel Ah-Son, Anne Jonzo, Rissat Moezaly Goulamhoussem. « *Au 3^e trimestre 2021, à nouveau plus de 3 000 emplois créés* ». Insee Conjoncture Réunion N°20. 14 janvier 2022. Au 3^e trimestre 2021, à nouveau plus de 3 000 emplois créés - Insee Conjoncture Réunion - 20

- Anne Jonzo, Sébastien Seguin. « *A la Réunion, un quart des jeunes ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation en 2021* ». NSEE Analyse Réunion N°72. 18 août 2022 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6483933>
- Marina Robin. « *Quatre Réunionnais sur dix sont en situation de privation matérielle et sociale* ». Insee Analyses Réunion N°53. 17 décembre 2020 [Quatre Réunionnais sur dix sont en situation de privation matérielle et sociale - Insee Analyses Réunion - 53](#)
- Claire Grangé. « *Près d'un enfant mineur sur deux vit dans un ménage pauvre* ». INSEE Flash Réunion. 18 janvier 2022. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6037665>
- A La Réunion, « *20% des adultes sont pauvres durablement* ». Communiqué de Presse. INSEE. La Réunion, 31 août 2022 : [re_cp_2022_ina_73 \(1\).pdf](#)
- Sébastien Seguin. « *Les défis économiques, sociaux et environnementaux du XXI^e siècle à la Réunion* » INSEE Analyse Réunion N°66. 13 décembre 2021. [Les défis économiques, sociaux et environnementaux du XXI^e siècle à La Réunion - Insee Analyses Réunion - 66](#)
- « *L'Enquête Déplacements Grand Territoire de la Réunion livre ses premiers résultats* ». CEREMA. 2 novembre 2017. [L'Enquête Déplacements Grand Territoire de la Réunion livre ses premiers résultats | Cerema](#)
- Noémie Letailleur. « *Moins de 5km de trajet de domicile au travail : 7 actifs sur 10 prennent la voiture* ». INSEE Flash Réunion N°193 26 janvier 2021. [Moins de 5 km de trajet du domicile au travail : 7 actifs sur 10 prennent la voiture - Insee Flash Réunion - 193](#)
- « *Les enquêtes mobilité certifiées Cerema (EMC) : Principes méthodologiques.* » CEREMA. 2 mars 2021 : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/enquetes-mobilite-certifiees-cerema-emc2-principes>
- Caroline Coudrin, Sébastien Mariotti (DEAL). « *La Réunion face au défi du changement climatique : entre constats et solutions* ». INSEE Analyse Réunion N°63. 8 octobre 2021 : [La Réunion face au défi du changement climatique : entre constats et solutions - Insee Analyses Réunion - 63](#)
- Sébastien Seguin. « *Des zones d'emploi moins différenciées qu'aux Antilles* » INSEE Flash Réunion. 10 octobre 2020. [Des zones d'emploi moins différenciées qu'aux Antilles - Insee Flash Réunion - 183](#)

III. Ressources publiques et institutionnelles

- Port Réunion, l'Esprit de l'Europe, le Coeur de l'Océan Indien. « *Une position stratégique* ». 6 mars 2020. [Une position stratégique - Grand Port Maritime de la Réunion \(reunion.port.fr\)](#)
- Région Réunion, « *Schéma d'Aménagement Régional, SAR 2011* » : [Layout 5 \(regionreunion.com\)](#)
- Caroline Coudrin. « *Le parc social en 2021* ». La DEAL. Novembre 2021 : https://dreal.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/parc_social/2021/la_reunion/
- « *Atlas des paysages de La Réunion* ». Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer. [Une typologie des paysages habités \(atlas des paysages-la_reunion.re\)](#) + [Les paysages et l'agriculture \(atlasdespaysages-lareunion.re\)](#)
- « *Océan Indien : des circuits inter-îles pour booster le tourisme* ». AFD - Agence Française de Développement. 22 août 2018. [Océan Indien : des circuits inter-îles pour booster le tourisme | AFD - Agence Française de Développement](#)
- « *Brochure la demande de logement à La Réunion* ». Union sociale pour l'habitat. [brochure la demande de logement a la reunion.pdf \(union-habitat.org\)](#)
- « *Pollution maritime sur le littoral de Saint-Philippe* ». Les services de l'Etat à La Réunion. Préfet de Région Réunion. 18 janvier 2022. [Pollution maritime sur le littoral de Saint-Philippe - Les services de l'Etat à La Réunion \(reunion.gouv.fr\)](#)
- « *Groupe étalement urbain* ». AGORAH. [Le groupe étalement urbain \(GEU\) - AGORAH Agence d'urbanisme à La Réunion](#)
- « *Objectifs de développement durable à La Réunion : analyse de l'évolution des indicateurs depuis 20 ans.* » L'INSEE, la DEAL. 2022 : https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/deal-insee_itdd-reunion_2022_web.pdf
- Préfet de la Région Réunion. Saison cyclonique : Bilan 2021 et prévisions 2021 - 2022. 9 novembre 2021. [Saison cyclonique : Bilan 2021 et prévisions 2021-2022 - Les services de l'Etat à La Réunion \(reunion.gouv.fr\)](#)
- Gouvernement. Prévention des risques naturels. Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires. Lundi 2 août 2021 [Prévention des risques naturels |](#)

Ministères Écologie Énergie Territoires (ecologie.gouv.fr)

- Observatoire Energie Réunion. SPL Horizon Réunion : <https://oer.spl-horizonreunion.com/>
- Direction Générale du Trésor. Energies renouvelables dans l'Océan Indien : situation, enjeux et perspectives. Ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et Numérique. 29 janvier 2018. [Energies renouvelables dans l'Océan Indien : situation, enjeux et perspectives | Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)
- Région Réunion. « *La Réunion y roule ek Karos ! Le service de covoiturage de la Région Réunion* ». 27 janvier 2021. <https://regionreunion.com/sites/transports/article/la-reunion-y-roule-ek-karos-le-service-de-covoiturage-de-la-region-reunion>
- « *Synthèse de la gestion des déchets à la Réunion.* » AGORAH. 2021 : [plaquette-synthese-dechets-2022.pdf \(agorah.com\)](#)
- Sénat. « *Absence d'agence de la DATAR à la Réunion* ». 15 septembre 2022. [Absence d'agence de la DATAR à la Réunion - Sénat \(senat.fr\)](#)
- Guillaume BENOIT. « *Cinquante années de politique agraire et d'aménagement du territoire dans l'île de La Réunion* ». Responsabilités et environnements n° 79 Juillet 2015 : <https://Annales.org/edit/re/2015/re79/RE-79-Article-BENOIT.pdf>
- Portail des parcs nationaux de France. « *L'organisation administrative d'un parc national* ». [L'organisation administrative d'un parc national | Portail des parcs nationaux de France](#)
- « *L'Europe s'engage à la Réunion.* » Les programmes Européen 2014 - 2020. http://www.reunioneurope.org/UE_programmes2014.asp
- Département de la Réunion. « *FEADER: un soutien pour le développement agricole et rural de La Réunion.* » 30 avril 2018. <https://www.departement974.fr/actualite/feader-un-soutien-pour-developpement-agricole-rural-de-reunion>
- Parc national de la Réunion . « *La Charte du parc national* ». [La Charte du parc national | Parc national de la Réunion \(reunion-parcnational.fr\)](#)
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique. « *Compétences des collectivités locales* ». Vendredi 12 août 2022 [Compétences des collectivités locales | Ministères Écologie Énergie Territoires](#)

(ecologie.gouv.fr)

- Région Réunion. « *Les compétences de la Région Réunion* ». 27 février 2020. <https://regionreunion.com/la-region/Les-competences>
- Cinor Terre d’Avenir. « *La CINOR : un condensé de la Réunion* » La CINOR : un condensé de La Réunion – CINOR
- TCO. « *Les compétences du TCO* ». Les compétences du TCO | TCO – Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) – La Réunion
- CASUD. « *Statuts et compétence* ». Statuts et Compétences - CASUD, communauté d'Agglomération du Sud
- CIREST. « *Présentation* ». Présentation - CIREST
- CIVIS. Présentation de la CIVIS . 6 avril 2022. Présentation de la CIVIS - CIVIS | Communauté Intercommunale des Villes Solidaires du Sud | île de la réunion
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique. « *Schémas régionaux d’aménagement et de développement*. « Lundi 4 octobre 2021. <https://www.ecologie.gouv.fr/schemas-regionaux-damenagement-et-developpement>
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique. « *SRADDET : un schéma stratégique, prescriptif et intégrateur pour les régions* ». Mercredi 6 octobre 2021. <https://www.ecologie.gouv.fr/sraddet-schema-strategique-prescriptif-et-integrateur-regions>
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique. « *SCOT : un projet stratégique partagé pour l’aménagement du territoire* ». Lundi 30 mai 2022. Schéma de cohérence territoriale (SCoT) | Ministères Écologie Énergie Territoires (ecologie.gouv.fr)
- DEAL Réunion. « *Qu’est-ce qu’un SCoT ?* » le 8 février 2013. <https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/qu-est-ce-qu-un-scot-a241.html>
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique. « *Démarche et outils pour élaborer un Plan local d’urbanisme (PLU) et un PLUi.* » Mercredi 6 octobre 2021. Élaborer un Plan local d'urbanisme | Ministères Écologie Énergie Territoires (ecologie.gouv.fr)
- Les services de l’Etat de Saone-et-Loire. “*Qu’est qu’une note d’enjeux ?*”. 12 février 2018. Qu'est-ce qu'une note d'enjeux ? - Services Etat Saône-et-Loire (saone-et-

loire.gouv.fr)

- Code de l'urbanisme. Article 132-2 - Code de l'urbanisme. Légifrance. 1 janvier 2016. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031210796/
- Préfet de la Région Réunion. Signature du contrat de convergence et de transformation ». Service de l'Etat à la Réunion. 11 juillet 2019. <https://www.reunion.gouv.fr/signature-du-contrat-de-convergence-et-de-a5461.html>
- Sénat. “*Délai tardif des décrets d'application des lois*”. 2004. <https://www.senat.fr/questions/base/2004/qSEQ040411782.html>
- Gouvernement. “*Loi Résilience Climat : L'écologie dans nos vies*”. Mardi 20 juillet 2021. <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience>
- Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. “*Flash relatif aux apport de la loi résilience Climat et résilience dans la lutte contre l'artificialisation des sols*”. 20 janvier 2022. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_technique_planification_r%C3%A9glementaire_-_application_circulaire_du_7_janvier_2022.pdf
- Gouvernement. « *LEGI : Codes, lpo et règlements consolidés.* » 7 mai 2021. [LEGI: Codes, lois et règlements consolidés - data.gouv.fr](https://www.legi.gouv.fr/Codes_lois_et_r%C3%A9glementations/consolid%C3%A9s)
- Gouvernement. “*La transition énergétique pour la croissance verte*”. 20 août 2021. [La transition énergétique pour la croissance verte | Gouvernement.fr](https://www.gouvernement.fr/la-transition-energetique-pour-la-croissance-verte)
- Gouvernement. “*La loi mobilité*”. Jeudi 26 décembre 2019. <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-mobilites>
- Gouvernement. “*La loi d'orientation des mobilités*”. Lundi 4 octobre 2021. [La loi d'orientation des mobilités | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](https://www.gouvernement.fr/la-loi-d-orientation-des-mobilites)
- Gouvernement. Avenir Montagnes Mobilités. 22 septembre 2021. [Avenir Montagnes Mobilités | Agence nationale de la cohésion des territoires \(agence-cohesion-territoires.gouv.fr\)](https://www.gouvernement.fr/avenir-montagnes-mobilites)
- Préfet de la Région réunion. « *1er appel à projets « Fonds des Mobilités Actives » 2020 organisé par l'État : 4 projets réunionnais* ». 16 septembre 2020. [1er appel à projets « Fonds des Mobilités Actives » 2020 organisé par l'État : 4 projets réunionnais - Les services de l'Etat à La Réunion \(reunion.gouv.fr\)](https://www.reunion.gouv.fr/1er-appel-a-projets-fonds-des-mobilites-actives-2020-organise-par-l-etat-4-projets-reunionnais)
- Préfet de la Région Réunion. « *Bilan 2019 de la sécurité routière à la Réunion* ». Août 2020. [1er appel à projets « Fonds des Mobilités Actives » 2020 organisé par l'État : 4 projets réunionnais - Les services de l'Etat à La Réunion \(reunion.gouv.fr\)](https://www.reunion.gouv.fr/bilan-2019-de-la-securite-routiere-a-la-reunion)

- Préfet de la région Réunion. « *6 projets réunionnais lauréats « Fonds des Mobilités Actives Continuités cyclables* ». 23 novembre 2019. [6 projets réunionnais lauréats « Fonds des Mobilités Actives Continuités cyclables" - Les services de l'Etat à La Réunion \(reunion.gouv.fr\)](#)
- Région Réunion. « *Mobilité et Intermodalité* ». 4 novembre 2019. [Mobilité et Intermodalité | Ma Région & Moi \(clicanoo.re\)](#)
- Région Réunion. Agorah. « *Planification régionale de l'Intermodalité* ». 2017. https://regionreunion.com/IMG/pdf/4_pri_plaquette_vfinale.pdf
- Conseil général des ponts et chaussées. “*Projet de Tram-Train sur l’Ile de la Réunion*”. rapport n°0505505-01. Janvier 2008. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000194.pdf>
- Gouvernement. Livre bleu Outre-Mer. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000557.pdf>
- Sénat. « *La politique du logement dans les outre-mer.* » Rapport. [La politique du logement dans les outre-mer - Rapport \(senat.fr\)](#)
- M. Guillaume GONTARD, Mme Micheline JACQUES et M. Victorin LUREL. Sénat. Rapport d’information. Tome 1. 1er juillet 2021. [r20-728-11.pdf \(senat.fr\)](#)
- DEAL Réunion. « *Obligations de disposer de logements sociaux* » [Obligations de disposer de logements sociaux - DEAL Réunion \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)
- Gouvernement. Accessibilité du logement. Lundi 28 septembre 2020. [Accessibilité du logement | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)
- Gouvernement. *Mieux intervenir sur l’habitat en Outre-mer*. 23 avril 2021. [Actualité- presse - Mieux intervenir sur l’habitat en Outre-mer \(anah.fr\)](#)
- DEAL Réunion. « *Réglementation Thermique, Acoustique et Aération (RTAA DOM)* ». 15 octobre 2020. DEAL Réunion. [Réglementation Thermique, Acoustique et Aération \(RTAA DOM\) - DEAL Réunion \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)
- Sénat. “*Conflit d’usage en outre - mer - Un foncier disponible rare et sous tension.*” s.d : <http://www.senat.fr/rap/r16-616/r16-6161.html>
- La démarche de concertation. *Planifions nos territoires ensemble* (planifions-ensemble.fr). [La démarche de concertation | Planifions nos territoires ensemble \(planifions-ensemble.fr\)](#)
- Camille Bosson. “*Les rapports de Développement Durable de la Réunion*” DEAL.

août 2022.

- AGORAH Agence d'urbanisme à La Réunion. “*Qui sommes-nous ?*” site : www.agorah.com
- Cerema. « *Le Cerema s’implante en Outre-mer* » Cerema. 3 septembre 2021. Le Cerema s’implante en Outre-mer. [Le Cerema s’implante en Outre-mer | Cerema](#)
- La Réunion. Cerema. [La Réunion | Cerema](#)
- CEREMA, “*Accompagner la compétence GEMAPI*” s.d. [Accompagner la compétence GEMAPI | Publications du Cerema](#)
- “*Présentation de l’OER*”. Observatoire Énergie Réunion (spl-horizonreunion.com). [Présentation de l’OER | Observatoire Énergie Réunion \(spl-horizonreunion.com\)](#)
- Horizon réunion. « *la gouvernance Énergie Réunion, qu’est ce que c’est ?* » [Énergies Réunion \(energies-reunion.com\)](#)
- Département de la Réunion. « *Secrétariat Général des hauts (SGH) et Réseau Rural Réunion.* » 29 avril 2018. <https://www.departement974.fr/actualite/secretariat-general-des-hauts-sgh-reseau-rural-reunion>
- Audiar Rennes. “*Les démarches InterSCOT*”. Décembre 2015. https://www.audiar.org/sites/default/files/documents/etudes/interscot_demarches_repro.pdf
- Les services de l’Etat à La Réunion. “*Les Etats généraux de l’alimentation : la démarche*”. 01.09.2017. <https://www.reunion.gouv.fr/les-etats-generaux-de-l-alimentation-la-demarche-a3098.html>
- Région Réunion. “*Culturanoo : Lancement des Etats Généraux de la culture*”. 18 avril 2018. <https://regionreunion.com/actualite/toute-l-actualite/article/culturanoo-lancement-des-etats-generaux-de-la-culture>
- Région Réunion. “*Ouverture des Etats Généraux du Multilinguisme dans les Outre Mer*”. 26 octobre 2021. <https://regionreunion.com/actualite/toute-l-actualite/article/ouverture-des-etats-generaux-du-multilinguisme-dans-les-outre-mer>
- Agence Nationale de la cohésion des territoires. “*Le CRTE, un contrat au service des territoires*” <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/crte>
- “*Contrat Territorial de relance et de transition écologique pour le territoire de la communauté intercommunale Réunion Est*”. 31 mai 2022. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/crte-la-reunion-856>
- Préfet de La Réunion. “*Contextualisation à La Réunion*” Février 2017.

[guide ecoquartier reunion.pdf \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)

- République française. « *Loi du 21 février 2022 relative à « la différenciation, la décentralisation, déconcentration* ». 22 février 2022

IV. Source académique : Thèse de recherche, mémoire, cours

- A.Guellec. « *L'aménagement des Hauts à la Réunion* ». Persée. 1992. [L'aménagement des Hauts à la Réunion - Persée \(persee.fr\)](#)
- BLIN Matthieu, BOCHER Clara, COCHET Mathilde, CORRE Noémie, GAUTIER Charles. Évaluation de l'action publique. Master 2 "*Aménagement et Collectivité territoriale*" Atelier étudiant 2021 -2022.
- Maurane Lizé. « *La Nouvelle Route du Littoral* ». Gestion de Projet Urbain (Master 2 - ACT). 2022.
- Acteur et enjeux de l'Aménagement du territoire, LMA, 2011-2012. [1S G02 1eres T1 Q1 C2 Acteurs et enjeux de l aménagement du territoire .pdf \(lyceedadultes.fr\)](#)
- Doc du juriste. « *L'inflation législative* ». 4 février 2010. [L'inflation législative - publié le 04/02/2010 \(doc-du-juriste.com\)](#)
- Etudier. « *Inflation législative* ». [L'inflation législative - 495 Mots | Etudier](#)
- « *Les politiques publiques leur processus.* » Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines. 2017/2018. [1 Les politiques publiques leur processus - POLITIQUES PUBLIQUES Objet du cours - Proposer des - StuDocu](#)
- Doc du juriste. « *Pourquoi la Loi change t'elle ?* » [Pourquoi la loi change-t-elle ? - Doc-du-juriste.com](#)
- Vincent Lemieux. « *l'étude des politiques publiques* ». Les presses de l'Université Laval. Deuxième édition. Revue et augmentée. 2002. [L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir - Vincent Lemieux - Google Livres](#)
- *Maxicours* « *Exemple d'une Ile : L'Ile de La Réunion. Des risques naturels dans un DOM ROM : La Réunion* - [Maxicours](#)
- « *L'aménagement du Territoire sur l'Ile de la Réunion* » Histoire – Géographie-EMC 3^e . P.340-343. <https://www.lolivrescolaire.fr/page/16858198>
- D'Alimonte Lyse. Mémoire de stage p 17. DEAL Réunion. Mai 2022

V. Article de presse

- *Naissance de La Réunion*. Mi aime a ou. 18 septembre 2022. https://www.mi-aime-a-ou.com/naissance_reunion.php
- “*Climat de La Réunion*”, Habiter la Réunion : <https://habiter-la-reunion.re/climat-a-la-reunion/>
- “*Ethnies et origines du peuple réunionnais*”, 25 septembre 2017, carte de la réunion. fr : Ethnies et origines du peuple réunionnais - Carte de La Réunion (cartedelareunion.fr)
- *Population ethnie île de La Réunion*. Mi aime a ou. 18 septembre 2022. https://www.mi-aime-a-ou.com/population_reunion.php
- *Populations et communautés de l'île de la Réunion*. Indes Réunionnaises. Populations, Communautés et Peuples de la Réunion - Guide La Réunion - Indes Réunionnaises (indereunion.net)
- *Les malgaches de la Réunion*. Indes Réunionnaises. Les Malgaches de La Réunion - Guide La Réunion - Indes Réunionnaises (indereunion.net)
- *Les Yabs, Les petits blancs* . Inde réunionnaises. <https://www.indereunion.net/ile-de-la-reunion/population/yabs.php>
- “*La culture et la population à la Réunion*”. Tropicalemment votre. *Culture et population à la Réunion - Tropicalemment Vôtre (tropicalemment-votre.com)*
- TABOU Céline. 2013. “*La Réunion est “en situation sociale hors norme”*”, mardi 27 aout 2013, Témoignages : <https://www.temoignages.re/social/luttes-sociales/la-reunion-est-en-situation-sociale-hors-norme,69794>
- « *Réseaux des bus à l'île de la Réunion* ». Le Guide de la Réunion. Réseaux des bus à l'île de La Réunion (ile-delareunion.com)
- « *La Réunion, ces téléphériques urbain qui vont bouleverser la mobilité sur place* ». Bureau Veritas. 12 avril 2021

- « *La Réunion : Le premier téléphérique de l'île et de tout l'Océan Indien, a été mis en service* ». 20 minutes. 15 mars 2022. La Réunion : Le premier téléphérique de l'île et de tout l'océan indien, a été mis en service (20minutes.fr)
- « *Karos s'envole pour la Réunion, en partenariat avec Total* ». Karos. 3 juin 2016. Karos | Karos s'envole pour la Réunion, en partenariat avec Total
- IP/MAF/PS. « *Karos : l'application covoiturage pour fluidifier le trafic à La Réunion* ». Réunion la 1ère. 22 février 2022. Karos : l'application covoiturage pour fluidifier le trafic à La Réunion - Réunion la 1ère (francetvinfo.fr)
- Pierrot Dupuy. « *La ville la moins polluée de France est à la Réunion. Devinez laquelle?* » Zinfos974. 5 mai 2018. La ville la moins polluée de France est à la Réunion. Devinez laquelle? (zinfos974.com)
- « *Les déchets s'accumulent devant la Cascade Niagara.* » IMAZPRESS. Lundi 20 Novembre 2021. Pollution - Sainte-Suzanne : Les déchets s'accumulent devant la Cascade Niagara |
- “*Cyclone à la Réunion*”. Habiter la Réunion : <https://habiter-la-reunion.re/les-cyclones-a-la-reunion/>
- « *Pierrefonds : extension du centre d'enfouissement des déchets, une enquête publique en cours* ». Réunion la 1ère. 28 juillet 2022. Pierrefonds : extension du centre d'enfouissement des déchets, une enquête publique est en cours - Réunion la 1ère (francetvinfo.fr)
- « *La verrerie Duralex reprise par International Cookware, la maison mère de Pyrex.* » Lemonde. 28 janvier 2021. La verrerie Duralex reprise par International Cookware, la maison mère de Pyrex (lemonde.fr)
- Bernard Grollier. « *Le recyclage des déchets de verre s'organise à La Réunion* ». Les Echos. 22 juillet 2022. Le recyclage des déchets de verre s'organise à La Réunion | Les Echos
- « *Réunion : Le recyclage du verre décolle.* » 25 février 2005 : <https://www.recyclage-recuperation.fr/archives-dechets-com/reunion-le-recyclage-du-verre-decolle/>

- Manuel Yepes. « *La Réunion : 95% de nos déchets triés sont exportés* ». LINFO.RE. 28 septembre 2021. La Réunion : 95 % de nos déchets triés sont exportés - LINFO.re
- EA et SP. « *Le recyclage à La Réunion, une nécessaire réalité.* » Réunion la 1ère. 1 juillet 2020. Le recyclage à La Réunion, une nécessaire réalité - Réunion la 1ère (francetvinfo.fr)
- Jeanne Péru-Helly. « *Traitement des déchets dangereux à La Réunion : le député Jean-Hugues Ratenon tire la sonnette d'alarme* ». Le portail Outre Mer. 6 juillet 2021 : Traitement des déchets dangereux à La Réunion : le député Jean-Hugues Ratenon tire la sonnette d'alarme - Outre-mer la 1ère (francetvinfo.fr)
- Aurélien Boutaud. « *L'approche systémique peut-elle aider à appréhender la complexité de l'évaluation des politiques publiques* ». Millénaire 3. 30 novembre 2015. L'approche systémique peut-elle aider à appréhender la complexité de l'évaluation des politiques publiques ? : Millenaire 3, Politiques Publiques
- P. David. « *L'Aménagement des Hauts prend un coup de neuf* ». Témoignages. 22 juillet 2005. L'Aménagement des Hauts prend un coup de neuf - Environnement - Témoignages (temoignages.re)
- Marine Magnien. « *Enjeu pour la Région : le développement des Hauts.* » LINFO. 1 mai 2021. Enjeu pour la Région : le développement des Hauts - LINFO.re
- Bernard grollier. « *Le parc national de la Réunion officiellement créé.* » Les Echos. 7 mars 2007. *Le parc national de la Réunion officiellement créé | Les Echos*
- Marianne Lazarovici, Alexandra Lesur. « *Le rôle central des régions dans la gestion des fonds européens* ». *Toute l'Europe*. 13 octobre 2022. <https://www.touteurope.eu/l-europe-en-region/le-role-central-des-regions-dans-la-gestion-des-fonds-europeens/>
- Imaz Press. « *Le commissariat aux massifs est mort, vive le secrétaire général des hauts* ». orange Réunion. Mardi 24 février. <https://reunion.orange.fr/actu/reunion/le-commissariat-aux-massifs-est-mort-vive-le-secetaire-general-des.html>
- Isabelle Raynaud. « *Développement économique : la difficile application de la loi*

- NOTRe* ». La Gazette. 28 novembre 2018.
<https://www.lagazettedescommunes.com/593244/developpement-economique-la-difficile-application-de-la-loi-notre/>
- « *Loi NOTRe : la gestion de l'eau au cœur des préoccupations* ». IMAZPRESS. Mercredi 22 décembre 2021.
<https://www.ipreunion.com/coronavirus/reportage/2021/12/22/loi-notre-loi-notre,144108.html>
 - “*Schéma d'aménagement régional (SAR)*”. Géoconfluences. Avril 2021.
<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/schema-damenagement-regional-sar>
 - Patrice Battistini. « *Présentation de l'ordonnance n°2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional* ». Actu-juridique. 18 août 2020. <https://www.actu-juridique.fr/administratif/presentation-de-lordonnance-n-2019-1170-du-13-novembre-2019-relative-au-regime-juridique-du-schema-damenagement-regional/>
 - « *Régions Françaises 2022 Liste et informations.* » Région et département. <https://www.regions-et-departements.fr/regions-francaises>
 - Ron Soffer. « *Les dangers de l'inflation normative.* » 6 novembre 2018. Les Echos. Les dangers de l'inflation normative | Les Echos
 - Raphael Roger. “*L'inflation législative : un danger pour l'Etat de droit*”. Contrepoint. 14 février 2022. <https://www.contrepoints.org/2022/02/14/421562-linflation-legislative-un-danger-pour-letat-de-droit-i>
 - Pierre Ageron. “*Notion à la une : Intermodalité*”. Géoconfluence. 30 septembre 2014. Notion à la une : intermodalité — Géoconfluences (ens-lyon.fr)
 - David Ponchelet. « *La Réunion : comprendre l'affaire de la Nouvelle Route du Littoral en trois minutes* ». Réunion 1ere. 21 juin 2017. <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion-comprendre-affaire-nouvelle-route-du-littoral-trois-minutes-487193.html>
 - Marine Magnien. « *Nouvelle Route du Littoral : Les travaux ont repris* ». LINFO.re.

06 octobre 2020. Nouvelle Route du Littoral : Les travaux ont repris - LINFO.re

- Alexos Chaussalet. « *L'absurde "route du littoral" est relancée à La Réunion.* » *Reporterre*. 7 décembre 2020. L'absurde « route du littoral » est relancée à La Réunion (reporterre.net)
- Harry Amourani. « *Chantier de la Nouvelle route du Littoral : l'ouverture du viaduc repoussée à la fin de l'année 2022* ». 6 octobre 2021. Réunion 1ere. <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/chantier-de-la-nouvelle-route-du-littoral-l-ouverture-du-viaduc-repousee-a-la-fin-de-l-annee-2022-1121332.html>
- IP / LP / VF. « *Nouvelle Route du Littoral : l'ancienne majorité s'explique sur les accropodes mal installés* ». 9 octobre 2021. Réunion 1 ere. Nouvelle Route du Littoral : l'ancienne majorité s'explique sur les accropodes mal installés - Réunion la 1ère (francetvinfo.fr)
- Jérôme Talpin. « *A la Réunion, un second viaduc pour terminer la route du littoral. 14 février 2022.* » *Le monde*. https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/02/14/a-la-reunion-un-second-viaduc-pour-terminer-la-nouvelle-route-du-littoral_6113592_3234.html
- « *La Réunion. construite sur la mer, la nouvelle route du littoral va partiellement ouvrir.* » Ouest France. Le 23 août 2022. <https://www.ouest-france.fr/region-la-reunion/la-reunion-construite-sur-la-mer-la-nouvelle-route-du-littoral-va-partiellement-ouvrir-46dea3a2-22fb-11ed-85c1-f5e38838383e>
- Jérôme Talpin. « *A La Réunion, ouverture (très) partielle de la nouvelle route du Littoral.* » 28 août 2022. Le monde. https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/08/28/a-la-reunion-ouverture-tres-partielle-de-la-nouvelle-route-du-littoral_6139293_3234.html
- Jérôme Santo-Gammaire. « *A la Réunion, la ruineuse route du littoral ouvre... en partie.* » 6 septembre 2022. Reporterre. À La Réunion, la ruineuse route du littoral ouvre... en partie (reporterre.net)
- SI. « *Réseau régional de transport guidé (RRTG) : Début du chantier espéré à l'horizon 2020* » *Zinfos974*. Jedu 20 avril 2017. Réseau régional de transport guidé

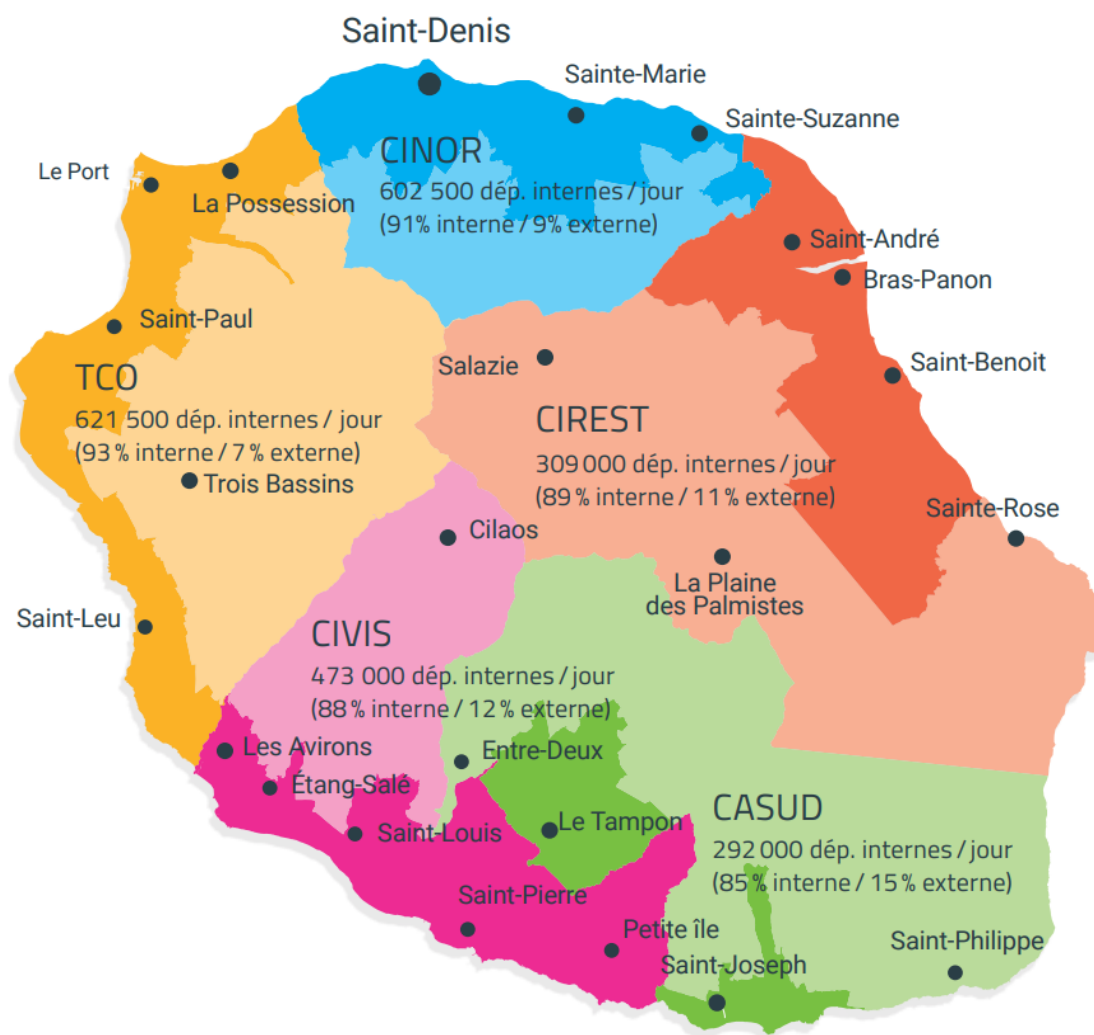
(RRTG): Début du chantier espéré à l'horizon 2020 (zinfos974.com)

- Habiter La Réunion. « *Run Rail, le nouveau transport public régional* ». 17 février 2020. Run Rail, le nouveau transport public régional - Habiter La Réunion (habiter-la-reunion.re)
- Marine Abat. « *Tramway de la Cinor: Le TAO sur les rails, la consultation publique en route* ». Zinfo974. Mardi 27 aout. Tramway de la Cinor: Le TAO sur les rails, la consultation publique en route (zinfos974.com)
- Alexis Chausalet et Félix Linié. « *La Réunion, territoire oublié de la République française ? Chroniques d'une impasse de développement territorial* ». Contre Temps, revues de critiques communiste. 8 avril 2010. https://www.contretemps.eu/reunion-territoire-oublie/#_ftn2
- L'EnerGEEK. « *Les énergies vertes progressent aussi dans les Dom-Tom* » Lundi 18 février 2019. <https://lenergeek.com/2019/02/18/enr-dom-tom-transition-energetique/>
- Samantha Mur. « *Le mode projet, souplesse et collaboration au coeur de votre travail.* » appvizer. 17 novembre 2020. Mode projet : définition, étapes et outils pour bien travailler en mode projet + avantages (appvizer.fr)
- Yann Borrel. « *Le Cadrage préalable mesure phare de l'ordonnance relative à l'autorisation environnementale* ». Green Law Avocats. <https://green-law-avocat.fr/le-cadrage-prealable-mesure-phare-de-lordonnance-relative-a-lautorisation-environnementale/>
- Vivien Vergnaud. « *Au fait, c'est quoi des états généraux?* » Le Journal du Dimanche. 6 juin 2021. <https://www.lejdd.fr/Politique/au-fait-cest-quoi-des-etats-generaux-4049990>
- Géoconfluences. « *Territoire, territorialisation, territorialité* ». Juin 2022. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoires-territorialisation-territorialite#:~:text=La%20territorialisation%20est%20un%20processus,%20appartenance%2C%20de%20connivence>

VI. Autres : Guide, page internet, applications

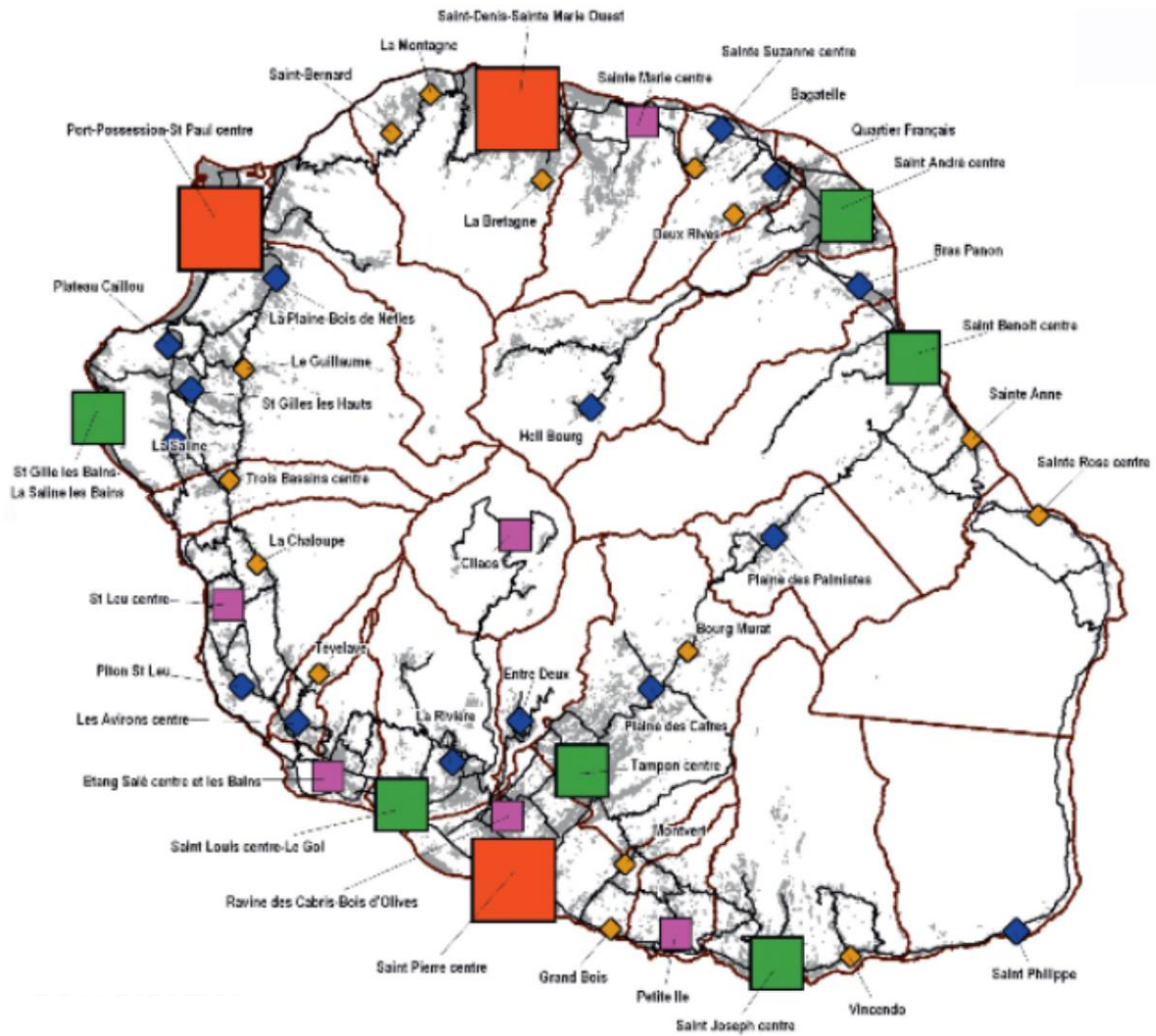
- “*La Réunion*”. Austral Editions. Rando Piton.fr
- « *Extrait de la conférence réalisé par Edgar Morin au Congrès mondiale pour la pensée complexe* ». <https://fr.unesco.org/news/edgar-morin-enseigner-complexite>
- Wiki Monde. « *Inflation Législative* ». 10 mai 2022. Inflation législative - Encyclopédie Wikimonde
- Autorité de la concurrence. « *Les vertus de la concurrence.* » *Les vertus de la concurrence | Autorité de la concurrence (autoritedelaconcurrence.fr)*
- Orygeen. « *ZNI : Les zones non interconnectées* ». <https://www.orygeen.eu/docs-actus/glossaire/zni/>
- Wikipedia. “*Tramway de La Réunion*”. 14 décembre 2020. Tramway de La Réunion — Wikipédia (wikipedia.org)
- Borbonica. *Borbonica, c’est quoi ?* <https://www.borbonica.re/portail/>
- « *l’outil national de visualisation des indicateurs de développement durable.* » ODD et T. <https://oddet.lab.sspcloud.fr/app/dealapp>
- Définition du Larousse, Etats généraux. https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/%C3%A9tats_g%C3%A9n%C3%A9raux/49635

Annexe 1 : “Carte des déplacements”

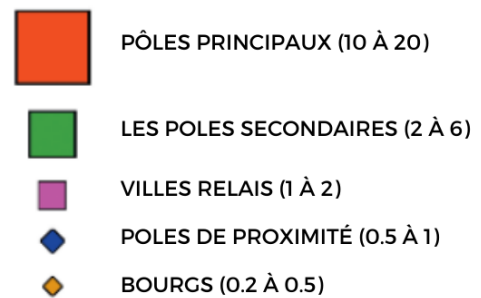


Source : “Enquête Déplacements Grand Territoire”, p.2 :

Annexe 2 : “Carte de la “Polarisation du territoire”

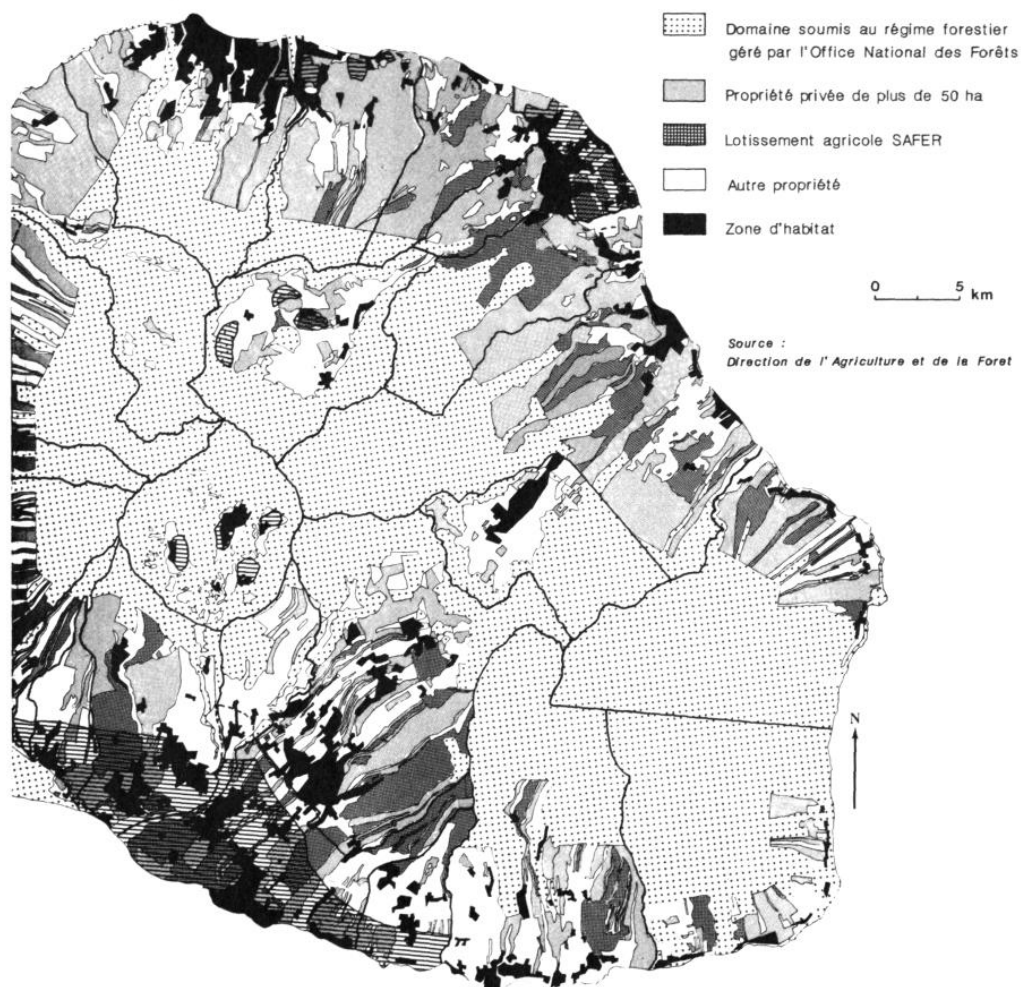


POLARISATION DU TERRITOIRE



Source : SAR 2011, p. 37

Annexe 3 : “*Carte des Propriétés des terres après la seconde guerre mondiale*”



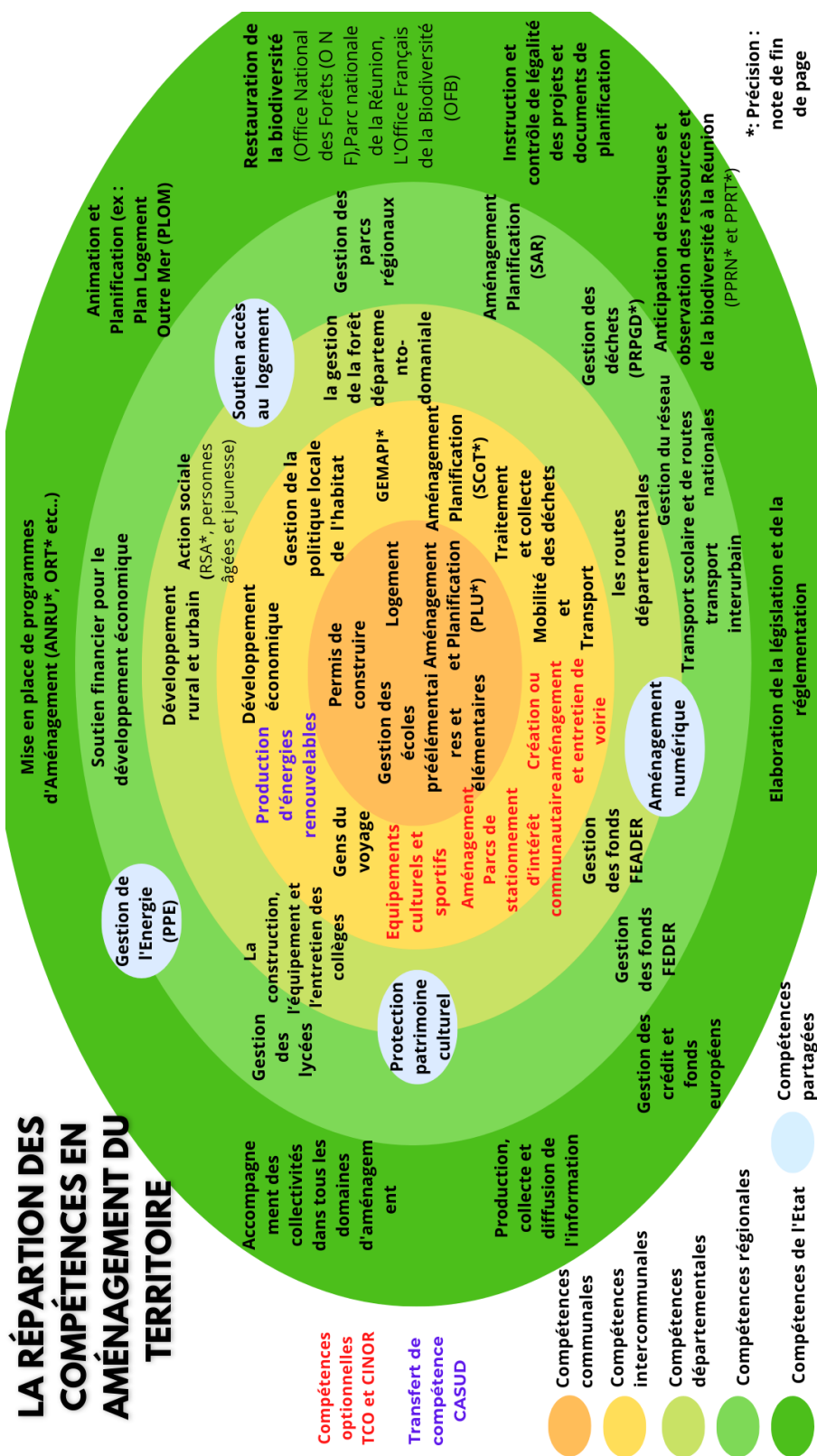
Source : A. Guellec. “*L'aménagement des hauts à la Réunion*”. Université de Rennes II. 1992.

Annexe 4 : “Cartographie du périmètre du Parc National”.

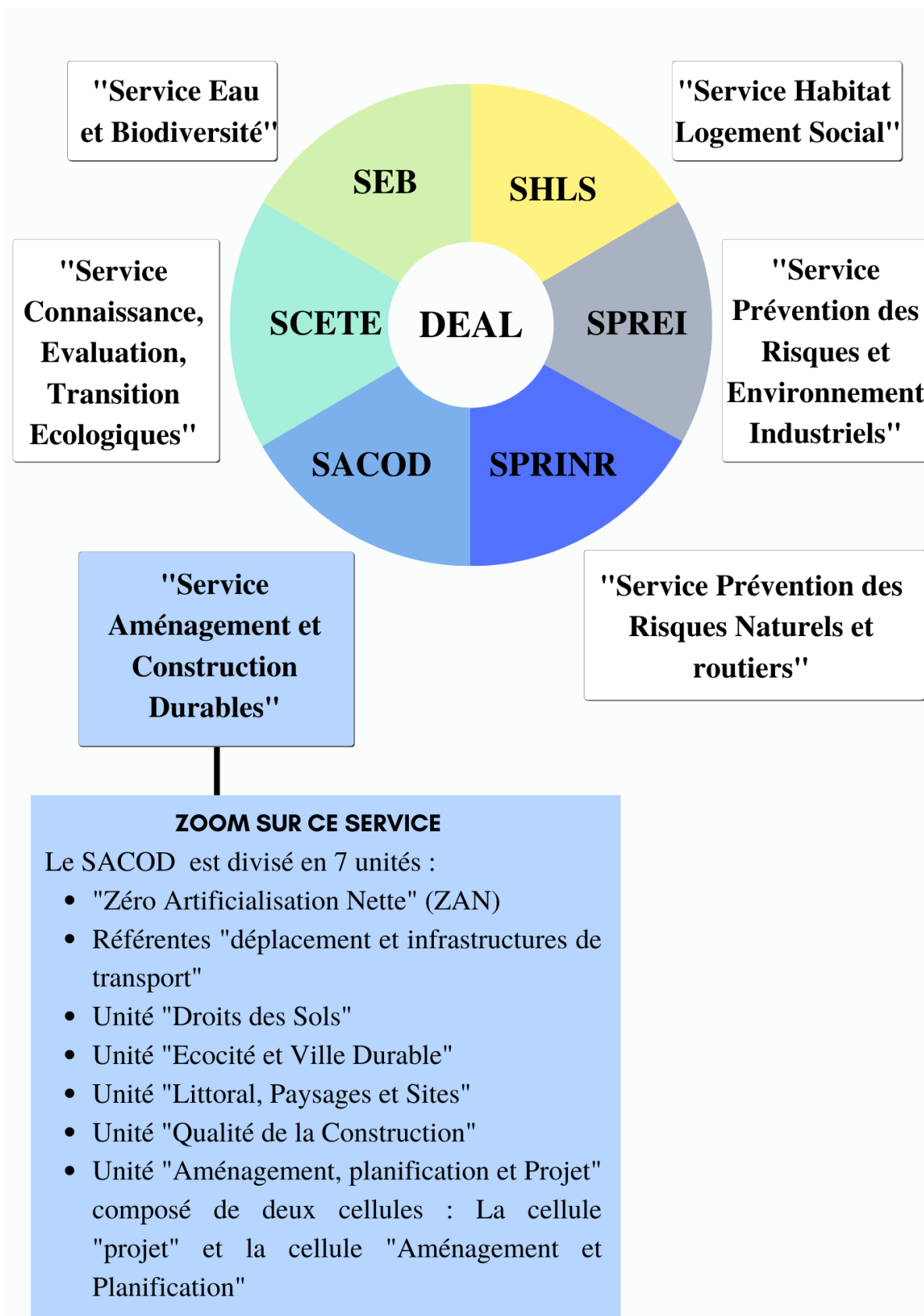


Source : Parc nationaux.fr

Annexe 5 : “Schéma synthétique de la répartition des compétences en aménagement du territoire à la Réunion”

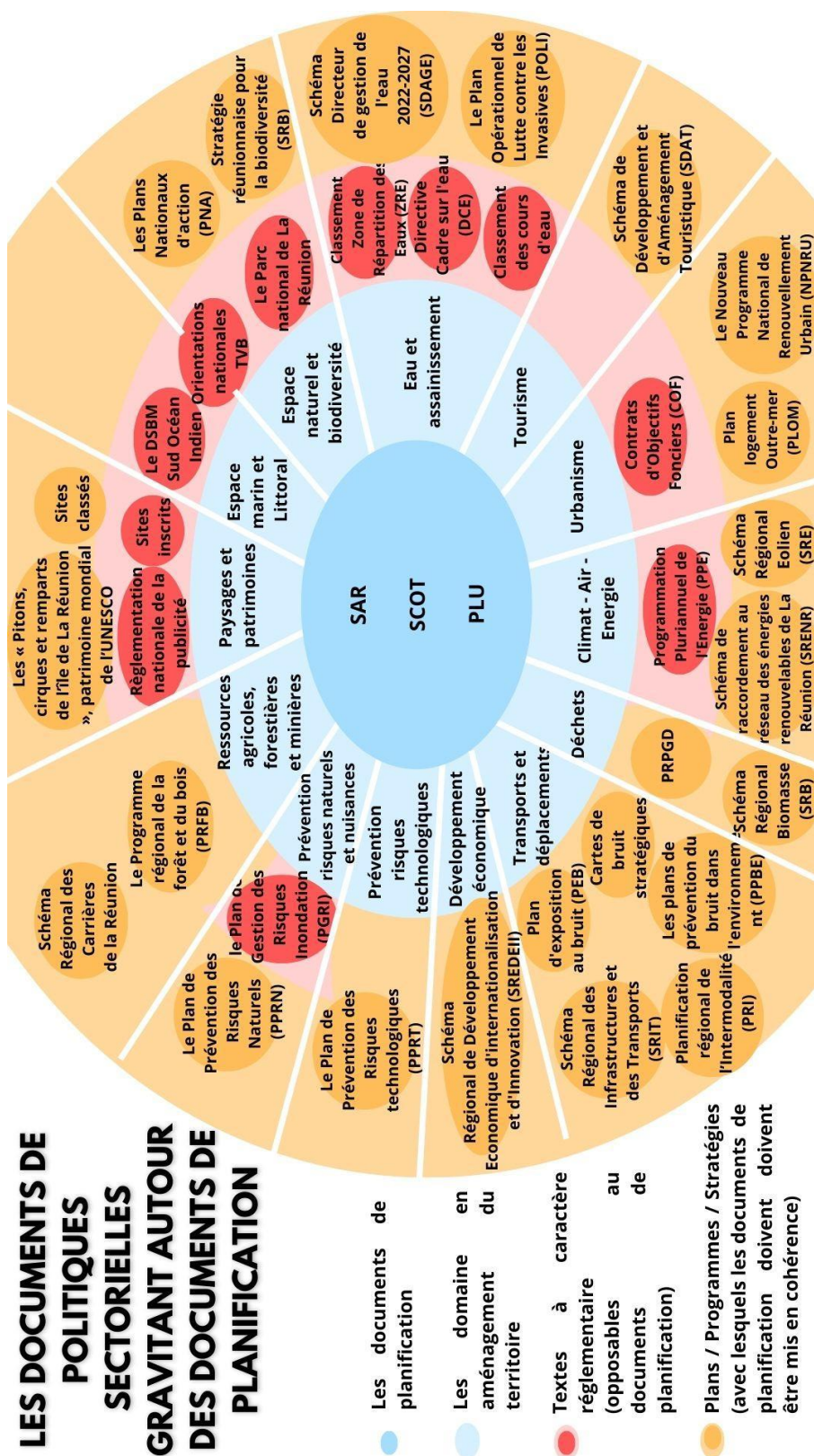


Annexe 6 : "Les services métier de la DEAL"



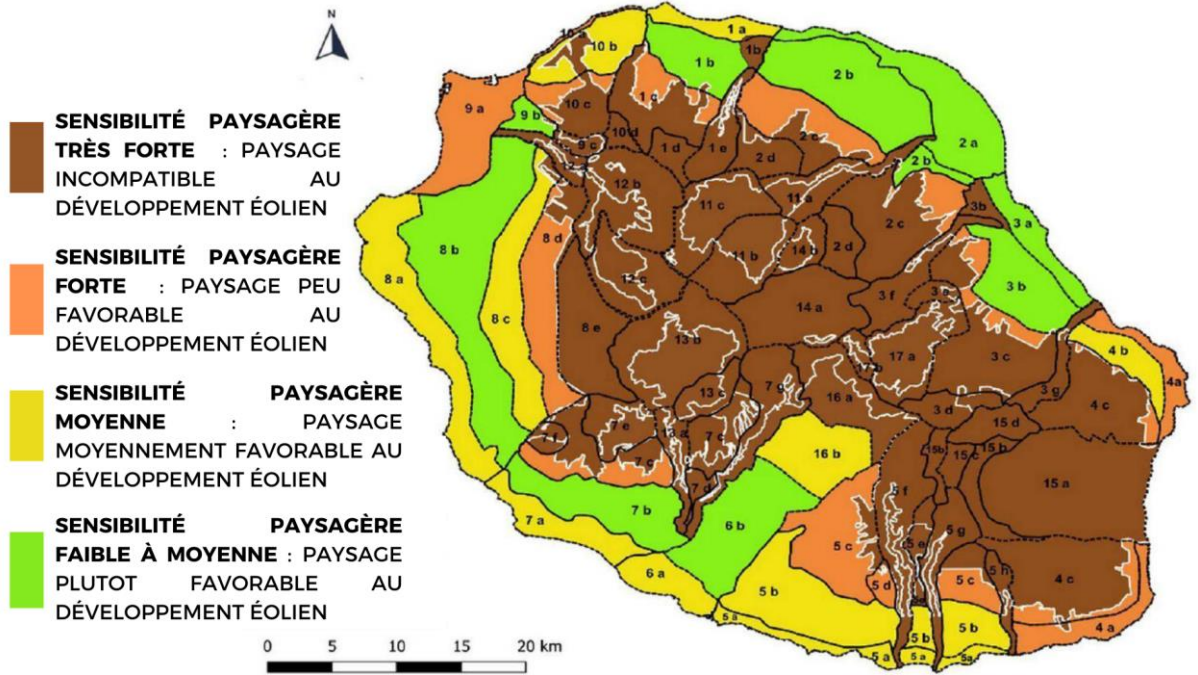
Réalisation : Maurane Lizé. Source : "Organigramme de la DEAL"

Annexe 7 : Schéma synthétique sur les documents de politiques sectorielles classés par thématique

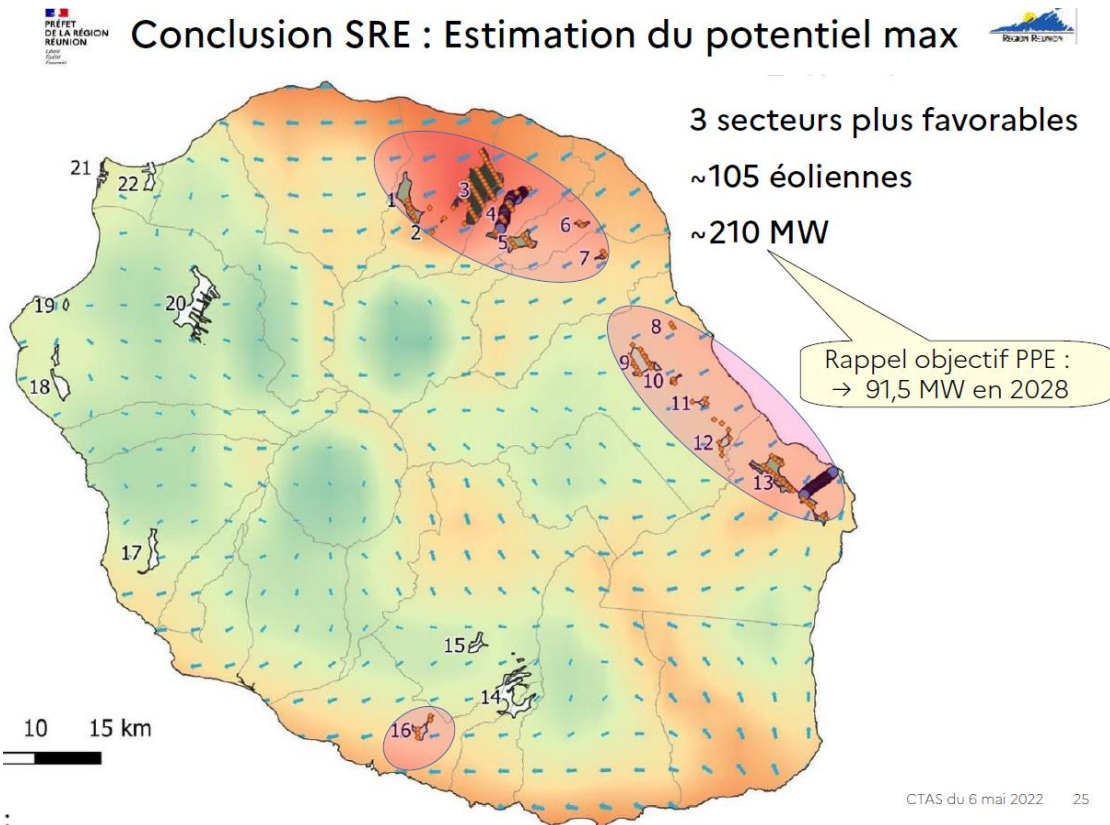


Réalisation : Maurane Lizé

Annexe 8 : “Carte des sensibilités paysagères”



Annexe 9 : “Carte des zones favorables à l'éolien”



Annexe 10 : *“Les risques présents sur l’Actuelle Route du Littoral”*



Annexe 10.1 : *“Éboulis du lundi 14 novembre 2016”*. Source : Les Echos. *“la Réunion menacée par une lente érosion”*. Mercredi 16 juillet 2016.



Annexe 10.2 : *“Houle cyclonique sur la Route du Littoral”*. Source : Linfo. *“Route du Littoral : 8 véhicules accidentés au niveau de la Grande Chaloupe”*. Mercredi 8 mars 2017.

Annexe 11 : “Calendrier prévisionnel de la NRL”

- **Programme Initiale de mise en oeuvre du projet de la NRL**
 - **Organisation temporelle du projet**
 - **Procédures réglementaires et opérationnelles**



Programme initiale du projet de la NRL. Réalisation Maurane lizé, "Gestion de projet Urbain, la Nouvelle route du Littoral, Master II"

Source : Maurane Lizé. *La Nouvelle Route du Littoral*. Gestion de Projet Urbain (Master 2 - ACT). 2022.

Annexe 12 : “ *Le world Café pour comprendre les politiques publiques*”

Voici un exemple d’atelier collaboratif que les agents peuvent mobiliser au sein des services déconcentrés de l’Etat pour évaluer **la compréhension des nouvelles politiques publiques** en Aménagement du Territoire : **Le world café**²⁴⁸. Il s’agit d’un atelier qui dure à peu près cinq heures pour un groupe allant de 12 à 100 agents.



Annexe 12.1 : “Illustration sur le World Café”. Source : involve.org

Dans un premier temps, l’organisateur de l’atelier doit choisir au préalable une politique publique à aborder, par exemple : **la mise en œuvre des énergies Éoliennes à la Réunion**. Celui-ci doit organiser des équipes, préparer une salle, prévoir suffisamment de tables. Celui-ci doit programmer plusieurs animateurs ainsi qu’un maître du temps si possible.

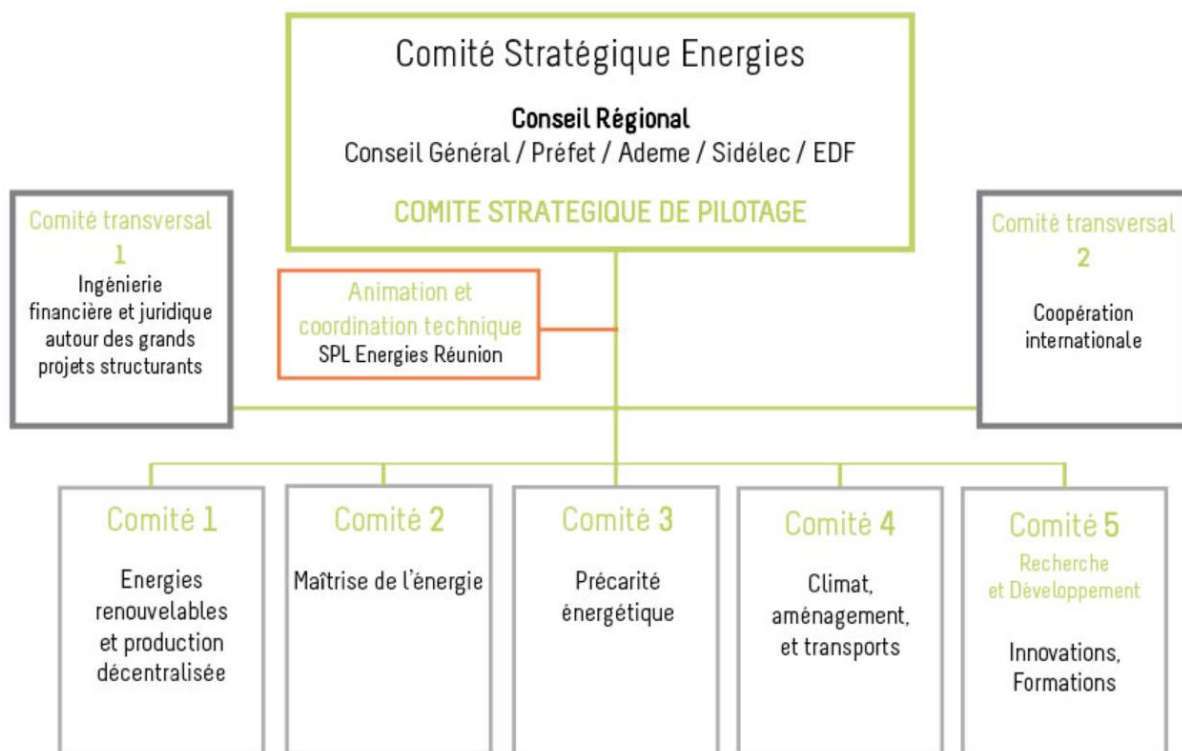
Le jour de l’atelier, le manager doit présenter la politique publique à ses agents, puis répartir les groupes par table avec un animateur dans chacune d’entre elles. Il doit y avoir une sous-problématique présente dans chaque table en rapport avec la politique publique choisie. Dans ce cadre, le manager peut s’aider de la méthode “QQOQCP”²⁴⁹ élaboré par Edwards Deming. Par exemple : **Qui peut mettre en œuvre les EnR ? Pourquoi mettre en œuvre les EnR ? Comment appliquer la réglementation des Enr à la Réunion ? etc...**

248 Utilo. “Le word Café” (n°10). Kit des facilitateurs d’innovations publiques en Bretagne. CC-BY-SA. 2020.
249 Qui traduit les questions suivantes « Qui ? Quoi ? Où ? Quand ? Comment ? Pourquoi ? »

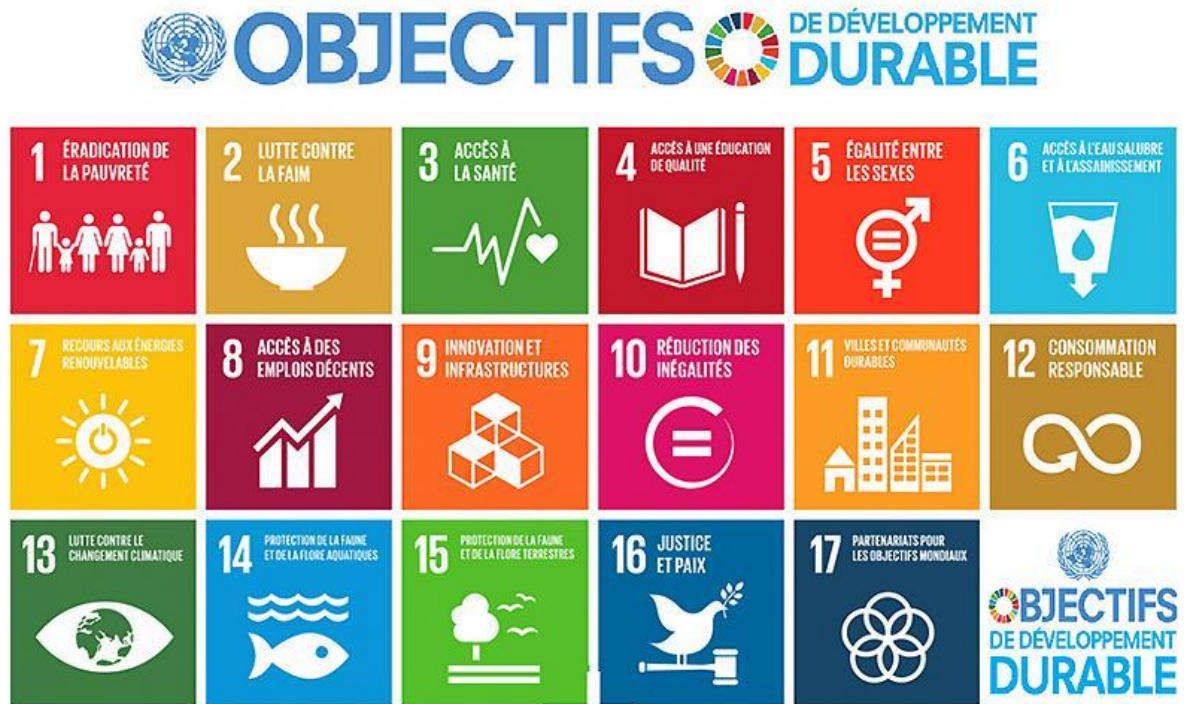
Ensuite, l'organisation est la suivante : Tous les groupes disposent de 20 minutes pour répondre à chaque problématique à tour de rôle. L'animateur se charge de dessiner et/ou d'écrire les réponses énoncées durant les échanges. Puis une fois que tous les groupes ont répondu au moins une fois à chaque problématique, les animateurs font un bilan sur la mise en œuvre de la politique publique.

Il s'agit d'un exemple d'atelier collaboratif qui peut aider les agents des services de l'Etat à mieux comprendre les politiques publiques en aménagement du Territoire et ainsi à mieux appréhender leur mise en œuvre. Il existe une diversité d'ateliers comme celui-ci à réaliser en fonction de son intérêt, du nombre de participants etc.. dans le "Kit des facilitateurs d'innovations publiques en Bretagne"

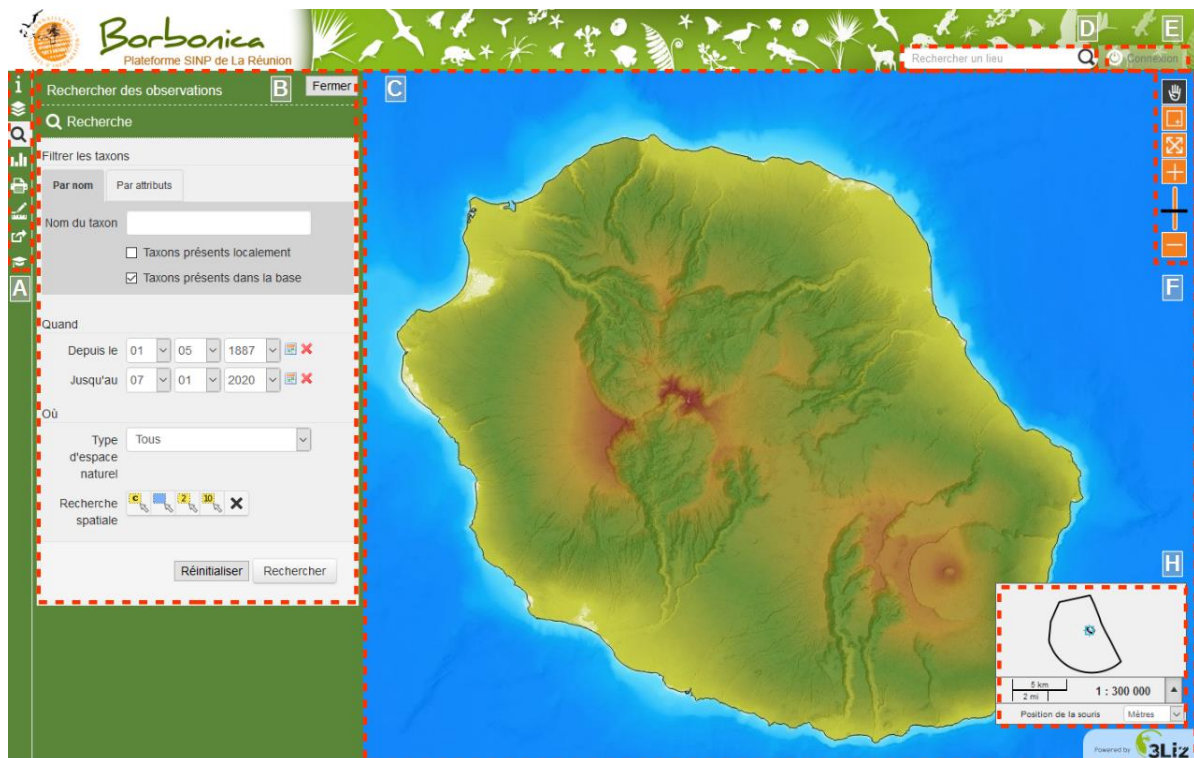
Annexe 13 : "L'organisation de la gouvernance de l'Énergie"



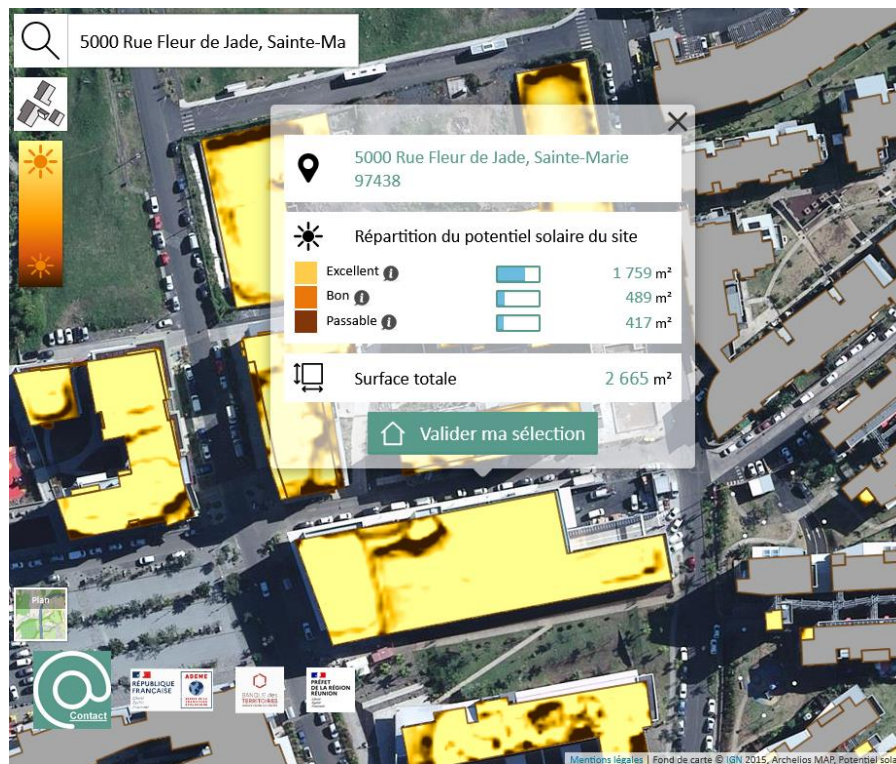
Annexe 14 : “Les 17 objectifs de développement durable”



Annexe 15 : “Visuel cartographique de l’outil Borbonica”

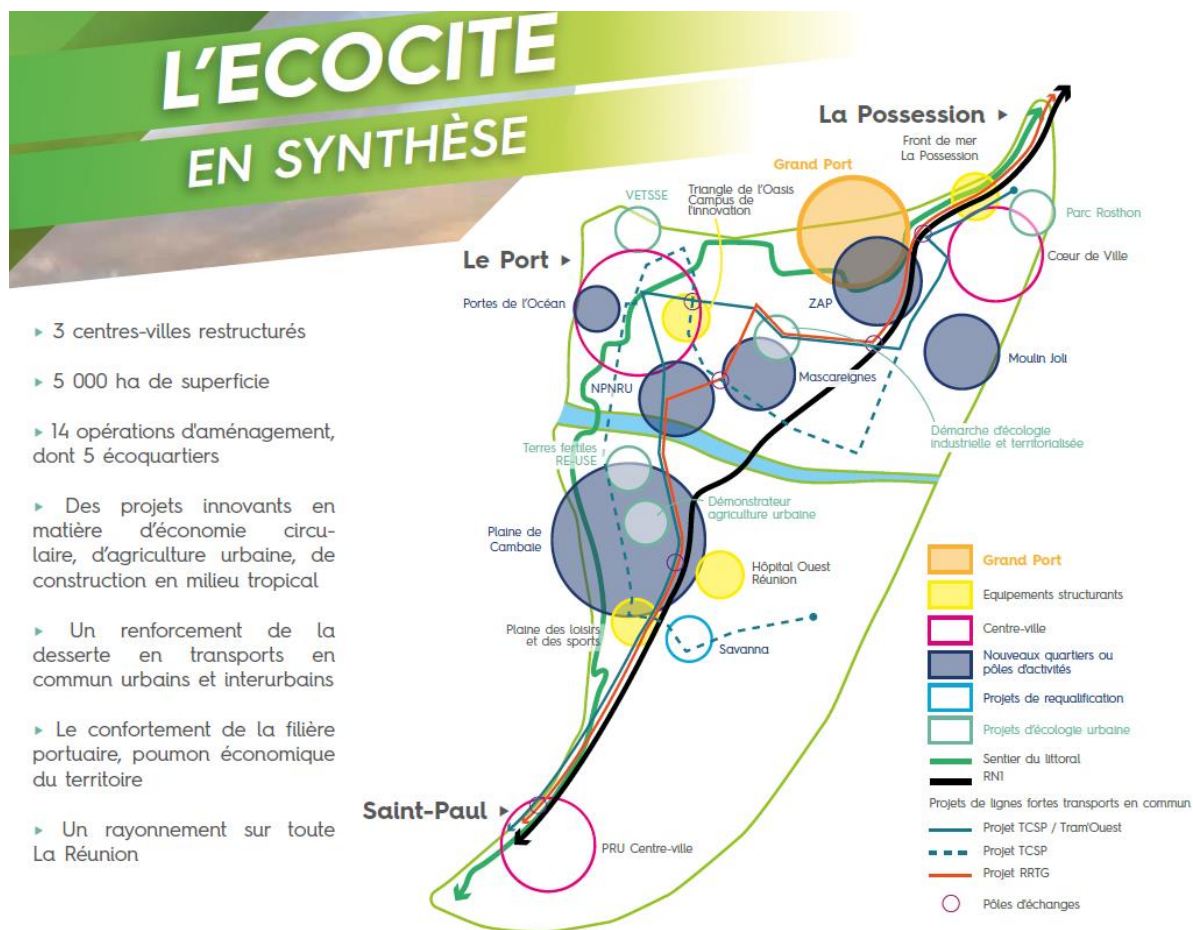


Annexe 16 : “Cadastre Solaire”



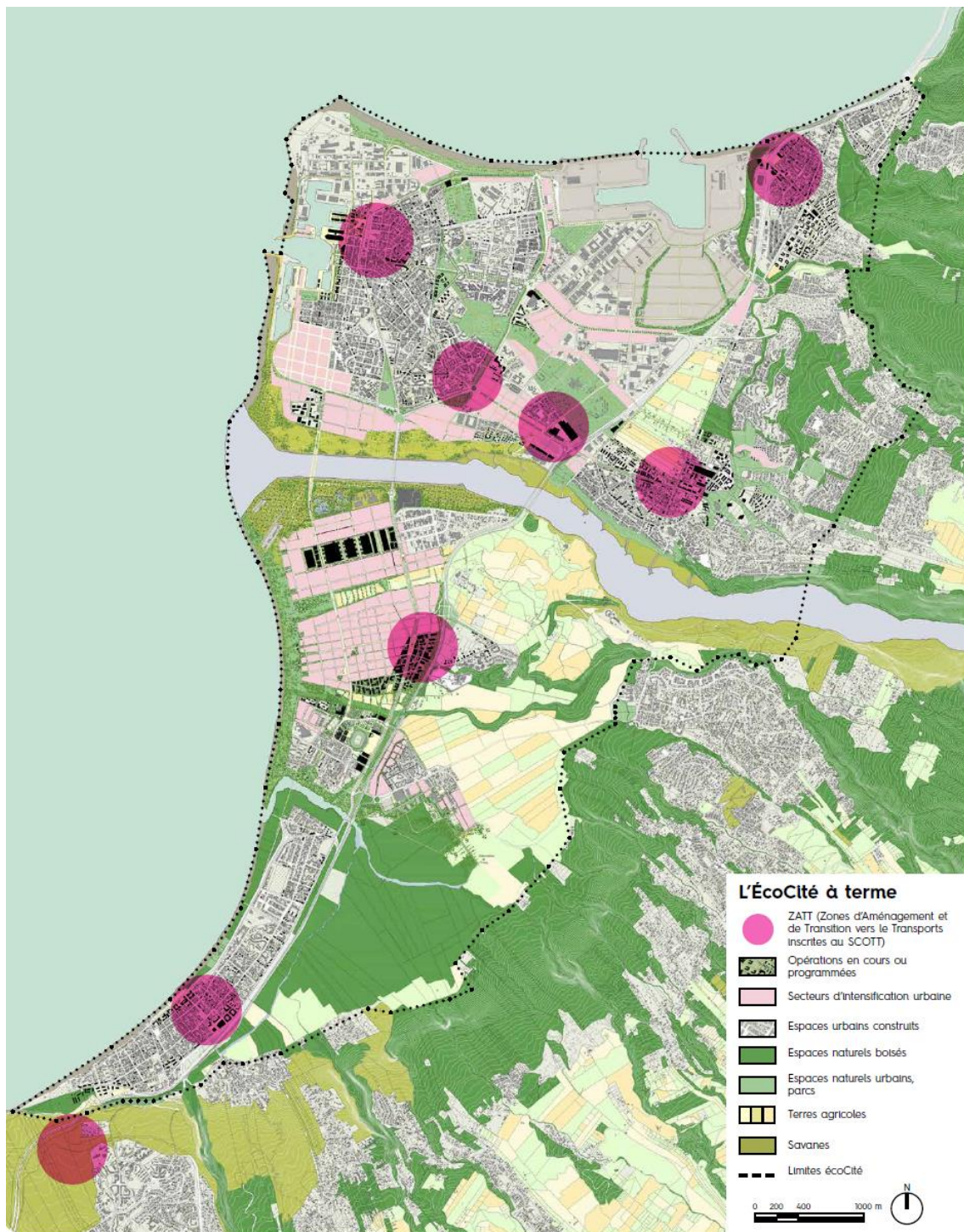
Annexe 12.1 : “Illustration sur le World Café”. Source : involve.org

Annexe 17 : Synthèse de l'Écocité et présentation sur le long terme



- ▶ 3 centres-villes restructurés
- ▶ 5 000 ha de superficie
- ▶ 14 opérations d'aménagement, dont 5 écoquartiers
- ▶ Des projets innovants en matière d'économie circulaire, d'agriculture urbaine, de construction en milieu tropical
- ▶ Un renforcement de la desserte en transports en commun urbains et interurbains
- ▶ Le confortement de la filière portuaire, poumon économique du territoire
- ▶ Un rayonnement sur toute La Réunion

Annexe 17.1 : "Présentation de l'écocité". Source : PAC SAR 2022. DEAL Réunion.



Annexe 17.2 : “Présentation de l'éco-cité sur le long terme”. Source : PAC SAR 2022. DEAL Réunion.

Annexe 18 : tableau récapitulatif des opérations EcoQuartier a la Réunion

TCO	La Possession	32 000	Coeur de Ville	x	x	X (2014)		
	Le Port	35 000	NPRU Ariste Bolon					
			Mail de l'Océan	x	x	X (2014)		
	Saint Paul	105 000	Renaissance III	x	x			
			Renouvellement urbain centre ville	x	x			
			ZAC Sans Souci	x	x	Ajourné en 2016 par CR		
			ZAC la Saline	x	X (2017)	Ajourné en 2017 par CR		
			Cambaie Oméga	x	X (2018)			
			Quartier le Guillaume					
	Trois Bassins	7 000						
	Saint Leu	33 000	Saint Leu Ocean	X (2020)				
Total :			Nombre de quartiers concernés :	15	12	5	1	1

Source : Maurane Lizé, Nicolas Kereneur, Mélanie Molin. *Porter à Connaissance*'' (PAC) de l'Etat SAR 2022.

Table des annexes

<u>Annexe 1</u> : “Carte des déplacements”	p.177
<u>Annexe 2</u> : “Carte de la “Polarisation du territoire”	p.178
<u>Annexe 3</u> : “Carte des propriétés des terres après la seconde guerre mondiale”	p.179
<u>Annexe 4</u> : “Cartographie du périmètre du Parc National”	p.180
<u>Annexe 5</u> : “Schéma synthétique de la répartition des compétences en aménagement du territoire à la Réunion”	p.181
<u>Annexe 6</u> : “Les services métier de la DEAL”	p.182
<u>Annexe 7</u> : Schéma synthétique sur les documents de politiques sectorielles classés par thématique	p.183
<u>Annexe 8</u> : “Carte des sensibilités paysagères”	p.184
<u>Annexe 9</u> : “Carte des zones favorables à l'éolien”	p.184
<u>Annexe 10</u> : “Les risques présents sur l'Actuelle Route du Littoral”	p.185
<u>Annexe 11</u> : “Calendrier prévisionnel de la NRL”	p.186
<u>Annexe 12</u> : “Le world Café pour comprendre les politiques publiques”	p.187
<u>Annexe 13</u> : “L'organisation de la gouvernance de l'Énergie”	p.188
<u>Annexe 14</u> : “Les 17 objectifs de développement durable”	p.189
<u>Annexe 15</u> : “Visuel cartographique de l'outil Borbonica”	p.189
<u>Annexe 16</u> : “Cadaastre Solaire”	p.190
<u>Annexe 17</u> : Synthèse de l'Ecocité et présentation sur le long terme	p.191
<u>Annexe 18</u> : Tableau récapitulatif des opérations EcoQuartier à la Réunion	p.192

Liste des entretiens effectués

Nom Prénom	Fonction	Structure	Date	Condition
Arnaud Peton	chargé de mission et de pilotage du Plan Logement Outre mer	DEAL	24/06/22	Présentiel
Alain Besnard	Adjoint du chef de service	DEAL	28/06/22	Présentiel
Gilles Quéré	Chef d'unité Connaissance et Prospective	DEAL	29/06/22	Présentiel
Eve Ombredane	Cheffe d'Unité Évaluation environnementale	DEAL	01/07/22	Présentiel
Frantz Maurice	Chargé de mission ville durable	DEAL	04/07/22	Présentiel
Sébastien Mariotti	Chargé de mission transition écologique et développement durable	DEAL	04/07/22	Présentiel
Janis Glamport	Chargé de mission « Climat »	DEAL	04/07/22	Présentiel
Samuel Laslandes	Chargé de mission « Énergie »	DEAL	05/07/22	Présentiel
Jérôme Dulau	Chef de service Connaissance, Evaluation, Transition Écologique	DEAL	05/07/22	Présentiel
Maelle Nicault	Chargée de mise en œuvre du SAR	Région	05/07/22	Présentiel
Karine Lombart	Cheffe de Service Habitat Logement Social	DEAL	06/07/22	Présentiel
Jean Ramaye	Chef adjoint de service SACOD	DEAL	06/07/22	Présentiel
Isabelle Bracco,	cheffe d'unité Biodiversité	DEAL	06/07/22	Présentiel
Nicolas Kereneur	Chef d'unité Aménagement, Planification et Projet	DEAL	08/07/22	Présentiel

Marine Battistini	Référente gestion des déchets	DEAL	18/07/22	Visioconférence
Rémy Durand	Chargé de PPE	DEAL	19/07/22	Appel téléphonique
Yoland Ramsamy	Référent gestion des déchets	Région	20/07/22	Appel téléphonique
Xavier Layemar	Chargé d'études révision du SCoT	EPCI CINOR	20/07/22	Appel téléphonique
Dimitri Comte	Chargé de planification Saint Paul	Commune Saint Paul	09/09/22	Appel téléphonique
Audrey Merleau	Chargée d'études réglementaires	BIOTOPE	29/09/22	Appel téléphonique

Table des figures

Photos :

Figure 1 : “L’Ile de La Réunion” . Source : “Carte de la Réunion.fr”.....	p.9
Figure 3 : “Le piton des Neiges” . Source : “insel-la-reunion.com”.....	p.10
Figure 8 : “Espace littoral urbanisé et mi-pente de Saint Denis” . Source : Anonyme....	p.14
Figure 9 : “Les hauts ruraux” : Le cirque de Mafate. Source : “Habiter à La Réunion”...p.	14
Figure 10 : “Le Coeur de la Réunion” : Le parc national. Source : “Réunion.fr”.....	p.14
Figure 13 : “Les premiers français à la Réunion” . Source : “Elite Tour Réunion”.....	p.17
Figure 29 : Route de Cilaos, dites “La Routes des 400 virages” . Source : “Réunion.fr”.	p.31
Figure 32 : Car jaune. Source : Région Réunion.....	p.34
Figure 34 : Le Pagang, téléphérique de Saint Denis. Source : Francetvinfo.....	p.36
Figure 35 : “VéloCéan”, Saint Denis. Source : “CartedelaRéunion.fr”.....	p.36
Figure 37 : “Ville de Saint Denis” . Source : Anonyme.....	p.38
Figure 38 : Ville de Saint Leu. Source : “Carte de la Réunion.fr ».....	p.39
Figure 39 : “Zone industrielle du Chaudron”, Saint Denis. Source : “Ipreunion.com”...p.	39
Figure 40 : “Entre Le Plate Piton Saint Leu” . Source : “L’Atlas des paysages de La Réunion ».....	p.40
Figure 41 : “Champs de Canne et Ananas à Mont vert les Hauts” . Source : “L’Atlas des paysages de La Réunion”	p.40
Figure 42 : “La savane de Saint Paul” (Cap La Houssaye). Source : “Guide-réunion.fr”.....	p.41
Figure 43 : “Cirque de Salazie” . Source : Réunion.fr.....	p.41
Figure 45 : “Pollution maritime par hydrocarbure liée à l’échouage d’un vraquier mauricien sur la côte réunionnaise” . Source : “Reporterre de l’écologie”	p.42
Figure 46 : “Pollution des plages à la Réunion” . Source : “Azinfo974.com”.....	p.42
Figure 47 : “Pollution des espaces naturels, la cascade Niagara à Sainte-Suzanne” . Source : Les déchets s’accumulent devant la Cascade Niagara. IMAZPRESS. Lundi 20 Novembre 2021.....	p.42
Figure 48 : “Le littoral du Cap lahoussaye à revaloriser en réduisant la place de la voiture” . Source : Atlas des paysages de La Réunion.....	p.43
Figure 49 : “L’aspect excessivement minéral du littoral de Saint Denis” . Source : Atlas	

des paysages de la Réunion.....	p.43
Figure 56 : “Centre d’enfouissement de Saint Pierre”. Source : TCO.....	p.50
Figure 59 : “La naissance du Secrétariat général des Hauts”. Source : Imaz Press.....	p.62
Figure 68 : Article sur l’inflation législative. Source : Les Echos.....	p.80
Figure 73 : “La Nouvelle Route du Littoral”. Source : “Habiter La Réunion”.....	p.100
Figure 81 : Logo de l’outil “ODD et T”.....	p.131

Cartes :

Figure 2 : “La situation géographique de l’Île de la Réunion”. Source : “reflectim.fr”...	p.10
Figure 4 : “Carte topographique de La Réunion”. Réalisation : Lize Maurane. Source : DEAL Réunion.....	p.11
Figure 6 : “Carte des contrastes climatiques”. Source : “Habiter à La Réunion”.....	p.12
Figure 7 : “Carte de la pluviométrie à la Réunion”. Source : “Habiter à La Réunion »..	p.13
Figure 11 : “Unité de gestion de l’espace réunionnais ”. Source : Région Réunion. SAR 2011.....	p.14
Figure 12 : “L’organisation administrative de la Réunion”. Réalisation : Lize Maurane. Donnée : DEAL Réunion	p.15
Figure 28 : “Concentration des équipements et des entreprises”. Réalisation : Lize Maurane. Donnée : DEAL (nombre d’ entreprises) et Région Réunion (nombre d’équipements).....	p.30
Figure 30 : “Carte des trafics 2019”. Source : Préfet de la région Réunion.“Bilan 2019 de la sécurité routière à la Réunion”.....	p.31
Figure 33 : “Carte du réseau de transport en commun”. Réalisation : Lize Maurane. Source : DEAL Réunion.....	p.34
Figure 36 : “Les pistes cyclable de Saint denis”. Source : Open Data, Région Réunion.	p.37
Figure 44 : “Carte des paysages”. Source : Région Réunion. SAR 2011	p.42
Figure 50 : “Évolution de la tache urbaine et espace de protection réglementaire”. Réalisation : Maurane Lizé. Donnée : DEAL Réunion.....	p.45
Figure 52 : “Bilan des observatoires réunionnais”. Source : AGORAH.....	p.48
Figure 53 : “Quantité de déchets par habitant dans les départements français”. Source : “Observatoire des territoires”, ANCT 2021.....	p.49
Figure 57 : Carte des centres de déchets. Source : Synthèse de la gestion des déchets à la Réunion. AGORAH. 2021.....	p.54

Figure 62 : “Carte de l'état actuel des SCOT à la Réunion”. Source : DEAL Réunion..	p.69
Figure 63 : “L'État actuel des PLU à la Réunion”. Source : DEAL Réunion.....	p.71
Figure 72 : Des zones en coupure d'urbanisation. Source : Avis de l'Etat, DEAL.....	p.90
Figure 74 : Le projet de la Nouvelle Route du littoral initialement prévu.....	p.101
Figure 75 : “Les conditions de circulation un mois après l'ouverture de la NRL”. Source : Région Réunion.....	p.102
Figure 76 : “Le projet de Tram Train”. Source : Région Réunion.....	p.104
Figure 77 : “Le RRTG”. Source : Région Réunion.....	p.105
Figure 78 : “Le RunRail”. Source : “Habiter La Réunion”.....	p.105
Figure 79 : “TAO”. Source : “Zinfos974”.....	p.106
Figure 88 : “Cartes des conventions ORT à la Réunion”. Source : PAC SAR 2022. DEAL Réunion.....	p.149

Schémas :

Figure 5 : “Frise chronologique des saisons à la Réunion”. Réalisation : Lize Maurane. Source : “Habiter à La Réunion”	p.12
Figure 14 : “L'identité réunionnaise multiculturelle”. Réalisation : Lize Maurane.....	p.18
Figure 51 : “Les sept risques présents à l'Ile de à la Réunion”. Réalisation : Maurane Lizé. Donnée : DEAL Réunion	p.46
Figure 60 : “Schéma synthétique de la répartition des compétences en aménagement du territoire à la Réunion. Source: Site du gouvernement, de la Région Réunion, département, des intercommunalités, communes.....	p.63
Figure 61 : “La hiérarchie des normes en aménagement du territoire”. Réalisation : Lize Maurane. Source : Légifrance.....	p.66
Figure 64 : “Les différentes étapes dans la révision d'un document de planification”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : DEAL.....	p.72
Figure 65 : Schéma synthétique des différents acteurs compétents en matière de planification à la Réunion.....	p.73
Figure 66 : “Les différents codes réglementaires intervenant dans le domaine de l'Aménagement du territoire”.....	p.75
Figure 69 : “Les acteurs intervenant dans la planification territoriale à La Réunion”...	p.83
Figure 70 : “Schéma synthétique sur les documents de politiques sectorielles classées par thématique. Réalisation : Maurane Lizé.....	p.86

Figure 82 : “Synthèse des ressources de l’AGORAH”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : L’AGORAH.....	p.134
Figure 83 : “Synthèse des ressources du CEREMA”. Réalisation : Maurane Lizé, source : CEREMA.....	p.135
Figure 84 : “Synthèse des ressources de La DEAL”. Réalisation : Maurane Lizé, source : CEREMA.....	p.137
Figure 85 : Cartographie des acteurs en matière d'aménagement du Territoire de la Réunion, fractionnée par statut juridique.....	p.139
Figure 86 : Cartographie des acteurs en matière d'aménagement du Territoire de la Réunion, fractionnée par rôle d'intervention.....	p.140
Figure 87 : “Le plan d’action élaboré par la CIREST dans le cadre du projet de territoire”. Source : “Contrat Territorial de relance et de transition écologique pour le territoire de la communauté intercommunale Réunion Est”. 31 mai 2022.....	p.147
Figure 89 : “Les six axes du projet de l’Ecocité”. Source : PAC SAR 2022. DEAL Réunion.....	p.153

Graphiques :

Figure 15 : “8 réunionnais sur 10 parlent le créole réunionnais”. Source : INSEE. Réalisation : maurane lizé.....	p.19
Figure 16 : “Les scénarios démographiques à l’horizon 2050”. Source : “INSEE, Recensement de la population, statistiques de l’état civil, projections Omphale 2017”.....	p.20
Figure 17 : “Le nombre de seniors doublé à l’horizon 2050”. Source : “INSEE, Recensement de la population, statistiques de l’état civil, projections Omphale 2017”.....	p.21
Figure 18 : “Évolution du Chômage par Trimestre à la Réunion et en Métropole”. Source : ”INSEE, Enquête Emploi et Taux de chômage localisés”.....	p.22
Figure 19 : “La croissance du salariat à la Réunion et en métropole”. Source : ” INSEE, estimations d’emploi; estimations trimestrielles Acof-Urssaf,Dares,Insee”.....	p.22
Figure 20 : “Synthèse de la situation du marché du travail à la Réunion en 2021”. Source :” INSEE, enquêtes Emploi en continu 2021”.....	p.23
Figure 21 : “Répartition de 100 adultes selon leur situation de pauvreté durant 4 ans”. Source : ”INSEE, Communiqué de Presse, 21 aout 2022”.....	p.24
Figure 25 : “Évolution du nombre de demandes de logement social à La Réunion”. Source : “Union-habitat.org”.....	p.26

Figure 26 : “Valeur en pourcentage de l’ensemble des importations et exportations de la Réunion en 2021”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : “INSEE, Douanes”.....	p.27
Figure 27 : “Les importateurs et exportateurs de l’Ile de la Réunion en 2021”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : “INSEE, Douanes”.....	p.28
Figure 54 : “Graphique sur les consommations en énergie fossile à La Réunion”. Réalisation : Maurane Lizé. Source : SPL Horizon Réunion.....	p.50
Figure 55 : Graphique sur la répartition des ressources locales revalorisées à La Réunion. Réalisation : Maurane Lizé. Source : SPL Horizon réunion.....	p.51
Figure 71 :” Le monopole d’un BET sur le marché réunionnais”. Source : DEAL.....	p.88

Tableaux :

Figure 22 : “Le parc locatif social de La Réunion au 1er janvier 2021”. Source : DEAL Réunion.....	p.35
Figure 23 : “L’ancienneté du parc”. Source : DEAL Réunion.....	p .25
Figure 24 : "Vacance et mobilité dans le parc locatif social". Source : DEAL Réunion	p.26
Figure 31 : “Réseau de bus par intercommunalité”. Réalisation : Maurane lizé. Source : “Réseaux des bus à l’Ile de la Réunion”. Le Guide de la Réunion.....	p.33
Figure 58 : “Les programmes par Massif”. Source : A. Guellec. “L’aménagement des hauts à la Réunion”. Annales de géographie (563). P. 1-27. Université de Rennes II. 1992.	p.59
Figure 67 : “Calendrier prévisionnel des décrets”. Source : “Direction générale de l’Aménagement, du Logement et de la Nature” (DGALN) et “Ministère de la Transition Écologique et Solidaire” (MTES).....	p.78
Figure 80 : “Points Clés RTAA DOM”. Source DEAL.....	p.110
Figure 90 : “Les engagements". Source : PAC SAR 2022. DEAL Réunion.....	p.154