

ASSEMBLEE PLENIERE DU 16 OCTOBRE 2009

AVIS

DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL

SUR LE PROJET DE SAR

Adopté à l'unanimité des membres présents et représentés

SOMMAIRE

PREAMBULE	3
L'ABSENCE DU BILAN JOINT	4
L'AMENAGEMENT	5
Des approches divergentes	5
Une meilleure déclinaison	5
Une cartographie plus précise	6
Une meilleure utilisation des outils existants.....	6
Les mi-pentes	6
L'HABITAT	7
L' ECONOMIE	7
Une spécialisation des espaces économiques.....	7
Le foncier à vocation agricole	8
LA COMMUNICATION	9
L'EVALUATION ET LA REVISION DU SAR	9
L'évaluation	10
La révision	10

PREAMBULE

En premier lieu, le Conseil Economique et Social Régional (C.E.S.R.) affirme avec force qu'à la Réunion, « le foncier » est une denrée particulièrement rare et donc précieuse. Il doit faire l'objet d'une attention spécifique afin que la moindre de ses parcelles soit utilisée dans un objectif de développement durable de notre île. Il est, dès lors, essentiel que « la terre » et son affectation la plus judicieuse soit le fil rouge de tout projet d'aménagement.

Cet enjeu majeur et stratégique ne saurait souffrir d'une approche limitée à un espace communal ou intercommunal ; une approche globale s'impose, chacun à sa place, dans son champ de compétence, y apportant sa contribution.

Le Schéma d'Aménagement Régional, auquel est intégré le Schéma de Mise en Valeur de la Mer, fixe les objectifs, les orientations, les prescriptions et les préconisations en matière d'organisation du territoire et d'équilibre entre les grands espaces. Plus que jamais, dans un contexte où des projets se dessinent, il apparaît comme un **outil nécessaire** à une vision globale et prospective du devenir du territoire réunionnais à 20 ans. Le C.E.S.R. note que, dans le projet actuel, ces objectifs s'inscrivent non pas uniquement dans la période de validité juridique de 10 ans, mais proposent bien une vision à l'horizon 2030 de la Réunion.

Le C.E.S.R. souligne que les projets structurants, la production locale, l'insertion de la Réunion dans son environnement régional, la valorisation et la protection des espaces naturels, la mise en valeur de la culture, de l'identité et de la mémoire trouvent une traduction dans ce SAR. Cependant, ses orientations et prescriptions d'aménagement se doivent d'être mises en œuvre ; cela **demande** que chacun des élus, quelle que soit sa place, engage sa **responsabilité**. Cette dernière doit se traduire non seulement par le respect, à travers des SCOT¹ et PLU², des préconisations adoptées, mais également par la recherche d'une adhésion de la population, dans le souci de dépasser les intérêts particuliers et de concourir véritablement à l'intérêt général.

Le C.E.S.R. prend acte de l'objectif d'assurer **l'ouverture du territoire** dans le cadre d'une politique de co-développement durable et de permettre son rayonnement régional, notamment en accompagnant le développement des capacités d'enseignement et de formations hautement qualifiées dans les secteurs stratégiques. Les modalités d'application de cette stratégie (intégration urbaine des installations universitaires, contribution aux futures centralités) vont dans le sens des orientations qu'il a proposées depuis un certain nombre d'années. En particulier, les équipements de formation et leurs étudiants doivent bénéficier de politiques publiques ciblées (logements étudiants, service de transport collectif, animations culturelles et sportives, ...).

¹ SCOT : Schéma de COhérence Territoriale.

² PLU : Plan Local d'Urbanisme.

Le C.E.S.R. rejoint les objectifs et orientations du projet de SAR en matière de **cohésion sociale**. L'aménagement du territoire doit intégrer la dimension humaine en répondant à l'objectif d'un mieux-vivre ensemble. En ce sens, il souligne la volonté de retrouver d'une part, un marché du logement adapté à la demande et de mettre la priorité sur la production de logement social pour répondre à une demande exponentielle, et d'autre part, l'importance d'une bonne appréhension de la problématique « trajet domicile/travail » dans le cadre des bassins de vie mis en place.

L'identité réunionnaise est aussi affirmée comme facteur d'intégration et de mixité sociale. La logique qui prévaut de mise en réseau des équipements culturels, fait écho à un souhait exprimé par le C.E.S.R. que soit assurée une accessibilité plus grande à ces équipements. La valorisation du patrimoine naturel et culturel, telle que préconisée, participerait à donner du sens au projet de territoire et à favoriser l'émergence d'une identité territoriale plurielle et partagée.

Toutefois, si le SAR, dans son principe, vise au renforcement du **dynamisme économique et humain** sur des territoires solidaires, le C.E.S.R. estime que pour tenir compte de la situation particulière de la Réunion, la contribution au maintien et au développement des activités et de la production, donc de l'emploi, aurait mérité un **examen spécifique conséquent**.

Par ailleurs, de par sa définition législative actuelle qui implique une rigidité dans le temps et détermine sa limite juridique, le C.E.S.R. regrette, en conséquence, que le SAR porte en lui des freins à une efficace prise en compte des évolutions tant internes qu'externes qui se font de plus en plus rapidement. De même, compte tenu des incertitudes liées à la crise, au devenir des futures politiques européennes (programmes opérationnels, ...) et aux marges de manœuvre des collectivités locales, le C.E.S.R. s'interroge sur la capacité financière de réalisation des objectifs du SAR par l'ensemble des collectivités.

Enfin, en amont, le projet de SAR, bien qu'il y fasse référence, ne semble pas être véritablement adossé tant à une vision stratégique qu'à un plan de développement partagés et adoptés. En aval, il ne comporte pas d'indications sur la maîtrise d'ouvrage, laissant ainsi des interrogations sur la responsabilité de chaque institution.

Au-delà de ces observations, le C.E.S.R. tient à formuler un certain nombre de remarques qui pointent les risques réels si les orientations préconisées restent lettre morte, comme cela a été le cas pour la mise en œuvre de certaines orientations du premier SAR³.

L'ABSENCE DU BILAN JOINT

Le document soumis à avis mentionne l'acquis d'une expérience de gestion du premier SAR. Ce dernier a fait l'objet d'un bilan qui a été porté à connaissance en 2006. Le C.E.S.R. aurait apprécié voir une synthèse de ce bilan jointe au projet de SAR 2009.

³ SAR de novembre 1995

Ainsi, si la définition du nouveau projet s'appuie sur un diagnostic environnemental, cette évaluation plus fine du SAR de 1995, portée à la connaissance du plus grand nombre avec le document actuel, aurait permis de bien identifier les avancées et les freins. Ainsi, pour les espaces agricoles, il est clair que l'engagement de protection n'a pas été suffisamment tenu. En effet, il est évoqué le fait que malgré l'application des principes du SAR de 1995 (dont la protection des milieux naturels et agricoles était un point fort), « la poursuite de l'étalement urbain, une insuffisante densification, un développement insuffisant des services et de la structuration des bourgs sont constatés ».

Au-delà de ce constat, il convient d'expliquer plus précisément « ces dysfonctionnements », les analyser et y remédier.

L'AMENAGEMENT

L'objectif d'un SAR est de définir les grands équilibres du territoire, à moyen terme, pour l'intérêt collectif et général.

Des approches divergentes

Cependant, deux approches divergentes voire conflictuelles existent :

- Celle stratégique de développement du territoire comportant des projets urbain et rural, économique et résidentiel, propre à chaque microrégion, si ce n'est à chaque commune,
- Celle de l'immédiateté portée par les acteurs « incontournables » que sont les maires, véritables « patrons » de l'espace, qui sont en permanence confrontés à la nécessité de réponses à des demandes individuelles.

De plus, la superposition de documents de planification et stratégiques, aux différents niveaux, induit une multiplicité d'intervenants et nuit à leur lisibilité. Cet empilement, les différentes échelles auxquelles ils sont élaborés, combiné à la notion de « compatibilité » (et non de conformité) aux prescriptions du SAR, réduisent considérablement la portée de ce dernier.

De ce fait, l'exercice d'une bonne gouvernance passe par un pilotage précis et continu (par qui ? comment ?). Cela renvoie notamment à la question de la réorganisation administrative et territoriale qui devra préciser clairement les rôles respectifs et identifier les maîtres d'ouvrage.

Une meilleure déclinaison

Quoi qu'il en soit, il est essentiel que la déclinaison entre les prescriptions et préconisations du SAR dans les SCOT et les PLU, se fasse de manière efficace. Le C.E.S.R. estime donc qu'un soutien et un accompagnement spécifiques doivent être mis en œuvre en particulier pour l'élaboration et l'application d'une stratégie foncière à tous les niveaux.

Par conséquent, il insiste sur l'importance, pour tous, de disposer dans les meilleurs délais du guide méthodologique qui sera de nature à préciser leur mise en œuvre cohérente. Il demande qu'une équipe technique pérenne suffisamment dotée en moyens humains, contribue à cet objectif. Même si ce n'est pas actuellement une obligation, le C.E.S.R. souligne l'importance de disposer du PPI⁴, le plus rapidement possible, afin d'apprécier la faisabilité et le suivi de la programmation.

Sur le plan opérationnel, l'efficacité recherchée pour une bonne coordination des travaux passe aussi, selon le C.E.S.R., par la nécessaire collaboration approfondie entre les différents maîtres d'œuvre intervenant sur les réseaux.

Une cartographie plus précise

Malgré ses objectifs, le SAR de 1995 n'a pu contenir l'étalement urbain et la construction parfois anarchique sur les mi-pentes. Le C.E.S.R. est d'avis que le document de 2009 aurait dû, notamment au niveau de sa partie cartographique, faire apparaître les préconisations en matière de réseaux (A.E.P.⁵, assainissement, TIC⁶, ...), d'équipements de proximité, de routes, de gestion des déchets, de services publics à créer. Cet effort aurait permis au SAR 2009 d'être plus cohérent et contraignant en matière de densification.

Une meilleure utilisation des outils existants

Il est nécessaire de mieux valoriser des outils d'aménagement de type R.H.I.⁷, OPAH⁸, ... qui restent aujourd'hui sous-utilisés. Le C.E.S.R. réaffirme l'importance de mobiliser les moyens financiers suffisants afin de réussir la construction de la ville à la Réunion – condition essentielle pour la protection des terres agricoles.

Il est urgent de passer d'une intervention par opportunité et au coup par coup à une intervention qui soit le résultat de la mise en œuvre de projets territoriaux structurants. Le rôle de l'E.P.F.R.⁹ est majeur. Il doit être mobilisé comme outil efficace au service d'une stratégie foncière (cf. supra). Dans le prolongement du SAR, les collectivités locales doivent réserver le plus rapidement possible le foncier nécessaire pour la réalisation des grands équipements structurants dont la Réunion aura besoin afin de poursuivre son développement. Il s'agit de mettre en œuvre une politique de l'offre plutôt que de subir une politique de la demande.

Les mi-pentes

Le C.E.S.R. préconise, dans le cadre de l'aménagement des mi-pentes et des Hauts, que le guide méthodologique fasse apparaître la notion d'aides différenciées pour soutenir l'aménagement du foncier difficile (pente, assainissement individuel, réseaux, ...). Cette démarche doit donc s'accompagner, par la suite, d'une déclinaison des régimes d'aides et/ou d'une majoration des subventions octroyées par les dispositifs existants.

⁴ PPI : Programmation Pluriannuelle des Investissements.

⁵ A.E.P. : Adduction en Eau potable.

⁶ TIC : Technologie de l'Information et de la Communication.

⁷ R.H.I. : Résorption de l'Habitat Insalubre.

⁸ OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat.

⁹ E.P.F.R. : Etablissement Public Foncier de la Réunion.

Le C.E.S.R. rappelle que cette déclinaison doit permettre une bonne structuration de l'espace pour l'accueil des populations et la protection des terres agricoles et contribuer ainsi à une bonne politique de développement durable. Ce travail pourrait être réalisé en temps masqué, pendant la phase d'approbation du SAR, pour être applicable dès son entrée en vigueur.

L'HABITAT

L'organisation en bassins de vie qui est proposée conduit à y intégrer pôles principaux et secondaires, villes relais, bourgs de proximité voire territoires ruraux à densifier. Le C.E.S.R. souligne cependant qu'au-delà du critère de densification retenu (50, 30, 20, 10 logts/ha), l'habitat réunionnais est riche de spécificités qu'il est important de valoriser. Il ne s'agit pas d'appliquer une réglementation froide à la réalité réunionnaise, mais bien de prendre en compte sa richesse historique, culturelle, géographique, sociologique, ... Il existe bien un « mode d'habiter » à prendre en considération¹⁰.

Le C.E.S.R. note tout l'intérêt de « construire la ville sur la ville » afin de laisser la marge de manœuvre suffisante pour que les villes relais et les bourgs de proximité de moyenne altitude et des Hauts puissent défendre cet « art de vivre créole ». Il en souligne l'importance notamment au regard de la prescription de 40 % de logement sociaux sur les opérations nouvelles de constructions.

L'ÉCONOMIE

A la lecture du document, le C.E.S.R. note que le SAR fait bien référence à des réflexions stratégiques élaborées par les acteurs locaux mais regrette qu'il ne les décline pas suffisamment.

Il déplore que le document n'ait pas la possibilité juridique d'imposer les emprises nécessaires pour la réalisation de grands projets, ce qui constitue une des limites de l'exercice. Il estime, cependant, que pour certaines de ces emprises, des solutions peuvent être apportées par la mise en application réglementaire ou législative tant des conclusions et préconisations des Etats généraux de l'Outre Mer (EGOM) que du droit ouvert à l'expérimentation. Par ailleurs, le C.E.S.R. rappelle que les intercommunalités et les communes ont la possibilité de mettre en ZAD¹¹ des parties de leur territoire afin de réaliser, ultérieurement, les projets.

Une spécialisation des espaces économiques

Le C.E.S.R. pense qu'il aurait été intéressant de proposer pour certaines zones d'activités une spécialisation au sein des bassins de vie, avec pour effet de donner une vocation plus précise aux espaces et de proposer un aménagement engagé.

¹⁰ cf. rapport du C.E.S.R. « Quel aménagement pour les mi-pentes de la Réunion à l'horizon 2030 ? » Assemblée plénière 19 novembre 2008.

¹¹ ZAD : Zone d'Aménagement Différé

En ce sens, il estime que si la traduction spatiale, au niveau de la cartographie, des composantes du développement économique (tourisme, agro-nutrition, zones d'élevage, zones de production des énergies renouvelables, ...) avait été plus précise, cela aurait permis de poser les bases de leur accompagnement et de leur structuration.

En particulier, le C.E.S.R. considère que cette traduction aurait dû être appliquée dans l'Est de l'île, permettant un choix plus clair entre les « sous-pôles » principaux de Saint-André et de Saint-Benoît. Il ne se satisfait donc pas de la présentation graphique qui est faite et la juge plutôt de nature à engendrer, à terme, mitage et phénomène de conurbation entre les deux « sous-pôles », préjudiciables à la préservation de l'espace agricole en particulier. Par ailleurs, il souligne que, si le rééquilibrage, notamment économique, entre les différentes micro-régions s'avère nécessaire, cela ne doit pas se faire au détriment des potentialités des terres agricoles.

Le foncier à vocation agricole

Suite à la présentation qui lui en a été faite, le C.E.S.R. souligne à la fois l'importance et le risque encourus sur le maintien de la SAU¹². Il rappelle que l'agriculture est un secteur dynamique important à la Réunion, tant sur le plan économique, que sur ceux du développement rural et de la valorisation paysagère. S'y conjuguent les efforts de nombreux partenaires (organisations agricoles, puissance publique, secteur industriel, formation, ...). Il est donc indispensable, à son sens, de sécuriser encore plus les espaces à vocation agricole (mise en œuvre des ZAP¹³, PPEAN¹⁴, protocole pour une gestion dynamique et responsable du foncier agricole, non division parcellaire, portage du foncier agricole, ...), compte tenu des pressions exercées et de l'apparition de nouveaux zonages - espaces de continuité écologique et territoires ruraux. Ces derniers très peu structurés, souffrent d'un manque d'offre de services et présentent des poches d'habitats insalubres. Leur aménagement, tel que présenté, fait courir le risque d'une poursuite du mitage des terres agricoles à leurs alentours, compte tenu de la faible densité de logements fixée (10 logts/ha).

Le C.E.S.R. invite à une vigilance particulière sur ce point et demande que dans le cadre d'aménagement de ces espaces, une déduction des possibilités d'extension des bourgs voisins soit prescrite tout en les densifiant dans le respect de la « tradition » d'habiter.

De plus, il préconise que l'ouverture des droits à extension urbaine, prévue à l'échéance 2020, ne se fasse que pour 30 % des quotas autorisés, au lieu des 40 % prévus dans le projet de SAR. Il craint, en effet, que les zones de production agricole, aujourd'hui menacées (220 ha dans le Nord-Est notamment) ne puissent trouver de compensation équivalente. Le C.E.S.R. demande que ce principe soit posé comme véritable prescription et non pas seulement comme préconisation (cf. page 74 du volume II). Cette compensation doit prendre en compte, au-delà du m² perdu, le potentiel de production de la parcelle concernée. Par ailleurs, il demande que les zones d'extension urbaine n'aboutissent pas à l'enclavement d'un espace agricole (continuité et unicité des terres agricoles).

¹² SAU : Surface Agricole Utile.

¹³ ZAP : Zone d'Aménagement Prioritaire.

¹⁴ PPEAN : Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels.

Le C.E.S.R. adhère à la prescription qui édicte que lorsqu'un terrain agricole est amené au final à changer de vocation pour devenir une réserve urbaine réglementaire, l'aménageur est dans l'obligation de communiquer un échéancier de son projet afin de favoriser la continuation de l'exploitation agricole existante jusqu'au démarrage effectif du projet.

Il souligne tout l'intérêt de mettre en place une fiscalité sur les plus-values foncières générées par les déclassements des terres agricoles. Il demande la mobilisation de financements suffisants pour les actions structurantes de développement agricole.

Concernant les espaces de continuité écologique, le C.E.S.R. demande que des études complémentaires soient engagées pour déterminer leur véritable potentiel, notamment agricole.

LA COMMUNICATION

Le document soumis à avis est riche et dense (4 rapports et 2 cartographies). Un important effort de communication doit être effectué sur le SAR pour une bonne appropriation et pour une adhésion du plus grand nombre.

Cette communication doit se faire en deux phases :

- celle institutionnelle, dans le cadre de la mise en enquête publique du projet,
- celle globale, pour sa bonne mise en œuvre.

Un document de synthèse reprenant des éléments financiers en « grande masse », avec mention du maître d'ouvrage, doit être élaboré pour donner de la crédibilité au projet de SAR.

Par ailleurs, le C.E.S.R. estime important de mobiliser tous les moyens modernes de communication afin de « vulgariser » ce Schéma qui aura, sans aucun doute, un impact sur la vie au quotidien de tous les Réunionnais. Il est d'avis qu'un travail de sensibilisation, d'information et de formation spécifique, à tous les niveaux, doit être proposé.

L'ÉVALUATION ET LA REVISION DU SAR

Le présent SAR a été élaboré dans le cadre des textes législatifs et réglementaires actuellement en vigueur qui datent d'il y a plus de 20 ans. Pour le C.E.S.R., ils ne répondent plus en totalité à la situation actuelle, en raison de l'ampleur des mutations que notre île a connues et qui ont tendance à s'accélérer. Il demande donc que deux décisions soient prises, l'une concernant l'évaluation et l'autre l'engagement d'une réflexion pour une modification de la réglementation.

L'évaluation

S'agissant d'un document cadre donnant les orientations pour bon nombre de politiques publiques, le SAR doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Aussi, le C.E.S.R. regrette fortement qu'aucune procédure d'évaluation ne soit intégrée dans le projet de SAR de 2009. Il demande donc avec force qu'un dispositif de suivi et d'évaluation en continu, soit mis en place, faisant l'objet d'un rapport annuel. Ce dispositif devra être abordé dans la future note méthodologique qui pourrait prévoir une définition concertée des critères d'évaluation et des indicateurs adaptés aussi bien quantitatifs que qualitatifs, ainsi que la prise en compte des aspects humains et économiques, compte tenu de la transversalité incontournable des politiques concernées.

La révision

Au regard de ce qui a été écrit supra, il est indispensable que la révision du SAR puisse être engagée avant le délai « réglementaire » de 10 ans. Pour ce faire, le C.E.S.R. juge opportun et urgent d'identifier les projets de portée générale (grandes emprises, gouvernance des projets majeurs, ...) dont le caractère prescriptif serait reconnu et donc obligatoirement repris plus précisément dans les SCOT et/ou les PLU. Cela nécessite une modification de la réglementation existante susceptible d'être mise en œuvre dans le cadre du droit à l'expérimentation. Cette modification réglementaire doit être demandée sans délai, faute de quoi, de nombreuses orientations lourdes du SAR risquent de rester lettre morte (comme pour le SAR de 1995).