



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE SAINT-PIERRE

CAHIER N° 2 : LES POLITIQUES D'URBANISME ET DU LOGEMENT

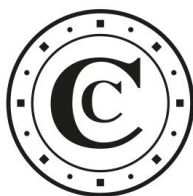
(Département de La Réunion)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 1^{er} juillet 2025

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
PROCÉDURE.....	6
OBSERVATIONS	7
1 UNE PLANIFICATION URBAINE AMBITIEUSE AVEC DES OBJECTIFS DIFFICILES À CONCILIER.....	7
1.1 L'objectif de sobriété foncière à long terme	8
1.1.1 La longue élaboration du nouveau plan local d'urbanisme	9
1.1.2 L'application anticipée de la ZAN.....	13
1.1.3 L'évaluation fluctuante de l'artificialisation des sols	15
1.2 Des projets d'intérêt communal face à des enjeux contradictoires	19
1.2.1 L'extension de la zone industrielle n° 4.....	19
1.2.2 La requalification de l'entrée ouest de la ville.....	22
1.2.3 La valorisation inaboutie des terrains de l'État	25
1.3 Les insuffisances de l'évaluation environnementale.....	27
1.3.1 Des impacts sur les espaces naturels, agricoles et forestiers difficiles à évaluer... 27	
1.3.2 La révision nécessaire du plan local d'urbanisme pour densifier les espaces diffus	30
1.3.3 Une lutte contre les changements climatiques à compléter	32
2 LE BESOIN DE COORDINATION DES OUTILS D'AMÉNAGEMENT OPÉRATIONNEL	35
2.1 La politique de la ville, une adaptabilité aux contraintes locales aléatoire	35
2.1.1 La politique de la ville, un instrument de structuration du territoire	35
2.1.2 Une géographie prioritaire réformée.....	36
2.2 Des projets de renouvellement urbains inégalement soutenus par l'ANRU	38
2.2.1 L'expérience réussie du programme de renouvellement urbain de Ravine Blanche	38
2.2.2 L'ambition déçue du nouveau programme de renouvellement urbain du quartier de Bois d'Olives	39
2.2.3 Le renouvellement urbain intégré au plan local d'urbanisme.....	46
2.3 La dynamisation du centre-ville mobilisant les finances communales	48
2.3.1 Des programmes nationaux de revitalisation du territoire financés majoritairement par la commune.....	48
2.3.2 La réalisation du centre administratif municipal, opération phare du programme action cœur de ville.....	50
2.3.3 La problématique de l'accessibilité du centre-ville	52
2.4 La lente ouverture vers le littoral	54
2.4.1 Les acquisitions foncières et le droit de préemption urbain	54
2.4.2 Un littoral exposé au recul du trait de côte	57
2.4.3 Des redevances du domaine public maritime à revaloriser	58



3 UNE POLITIQUE DU LOGEMENT À RELANCER	60
3.1 L'objectif SRU de 25 % de logements sociaux n'est pas atteint	60
3.1.1 Les prévisions volontaristes de production de logements	60
3.1.2 Un taux de logement social encore insuffisant	61
3.1.3 Le contrat de mixité sociale et les efforts de reconstruction.....	63
3.2 La cession des logements communaux	64
3.2.1 La gestion déléguée à la SEMADER.....	64
3.2.2 Les ventes des logements communaux	64
3.2.3 La reprise en régie de la gestion des logements très sociaux.....	66
3.3 Le projet de Pierrefonds Village	67
3.3.1 Une ZAC de 900 logements.....	67
3.3.2 Des problématiques de mobilité	67
3.3.3 La possibilité d'un phasage dans le temps.....	68
ANNEXES.....	70
RÉPONSE	76

SYNTHÈSE

Le nouveau plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Pierre, adopté par le conseil municipal le 25 juin 2024, représente le principal projet de planification urbaine engagé par la commune depuis 2021. Le rôle de ce document est de traduire les objectifs d'aménagement locaux et nationaux, parfois contradictoires, qui vont engager l'avenir de la capitale du sud pour les 12 prochaines années.

La première ambition du plan d'aménagement et de développement durable est d'anticiper les évolutions démographiques ainsi que les zones d'extension de l'urbanisation correspondantes, tout en mettant en œuvre le principe de zéro artificialisation nette (ZAN). Alors que Saint-Pierre est la première ville de La Réunion à répondre cette obligation, il apparaît que les hypothèses de croissance démographique et les modalités de calcul de l'artificialisation des sols que la commune a retenu lui sont plus favorables que celles définies dans le schéma régional d'aménagement de La Réunion et dans le schéma de cohérence territoriale de l'intercommunalité, ce qui amoindrit la portée de son objectif de maîtrise de l'urbanisation.

La ville doit également promouvoir le développement économique et touristique de son territoire tout en protégeant et en valorisant son patrimoine et ses espaces naturels, agricoles et forestiers. La recherche de cet équilibre territorial entre les prescriptions environnementales et la réalité opérationnelle des projets d'urbanisation reste encore déséquilibré, comme l'indique la nécessité pour la commune de procéder à une première révision de son PLU moins d'un an après son adoption. Le souhait affiché par la commune de porter un éco-PLU butte sur la mise en œuvre de mesures concrètes en faveur d'un aménagement véritablement écologique de son territoire.

Au niveau de son aménagement opérationnel, la commune maîtrise depuis de nombreuses années un large éventail d'outils contractuels tels que les zones d'aménagement concertées (ZAC), le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), l'action Cœur de ville, l'opération de revitalisation de territoire, le droit de préemption urbain ou la délégation du domaine public maritime. Mais la pratique de ces différentes procédures requiert des efforts de coordination avec l'ensemble des acteurs concernés, au premier rang desquels les services de l'État. L'exemple du NPNRU de Bois d'Olives illustre les insuffisances de la contractualisation qui ont limité les ambitions de la ville en matière de renouvellement urbain à une participation financière de l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) consacrée essentiellement à la réhabilitation et à l'extension de deux écoles primaires communales.

Pour compenser la faiblesse de ses co-financements, la collectivité doit renforcer la programmation pluriannuelle des ses investissements pour anticiper la charge budgétaire de sa politique d'acquisitions foncières, de protection du littoral, de rénovation du centre-ville ainsi que de la construction du nouveau centre administratif municipal qui représente, avec un coût de total 41 M€, le premier effort financier de la commune pour les prochaines années.

Cette période de raréfaction des ressources et des subventions contraint la commune à devoir faire des choix qui sont illustrés notamment par une construction de logements moins dynamique que la création de zones d'activités économiques et commerciales. La ville de Saint-Pierre devra relancer, en lien avec l'intercommunalité et les bailleurs sociaux, une véritable politique de l'habitat et atteindre les objectifs définis dans le cadre du contrat de mixité sociale.



RECOMMANDATIONS¹

N°	Type	Domaine	Objet	Page
1	Performance	Gouvernance et organisation interne	En application de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, ajuster, dès maintenant, l'ouverture de nouveaux secteurs à urbaniser en fonction de l'évolution de la démographie de la commune et de ses besoins afin de contenir l'étalement urbain et préserver les espaces naturels et agricoles.	13
2	Régularité	Gouvernance et organisation interne	En application du contrat de mixité sociale, mettre en œuvre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de rattrapage en termes de production de logements sociaux d'ici 2030.	64

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

PROCÉDURE

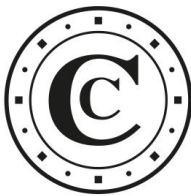
L'examen des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Pierre a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 1^{er} octobre 2024 à M. Michel Fontaine, maire de la commune depuis 2001.

Le contrôle, qui s'inscrit également dans le cadre d'une formation commune avec la Cour des comptes sur les maisons France Services conduite par les juridictions financières, a également porté sur le suivi des recommandations adressées par la chambre dans son précédent rapport d'observations de 2019, la situation budgétaire et la politique d'aménagement.

Suite au décès du maire, Michel Fontaine, le 27 mars 2025, l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires de la chambre, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu avec le premier adjoint au maire, M. Stéphano Dijoux, le 7 avril 2025.

Lors de sa séance du 10 avril 2025, la chambre a arrêté les observations provisoires suivantes, celles portant sur le suivi des recommandations, la situation financière et la maison France Services faisant l'objet d'un rapport séparé.

Le rapport d'observations provisoires a été envoyé au maire de la commune et des extraits aux 25 acteurs concernés. Le préfet, notamment au titre de l'ANRU, la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF), la société Sica Révia et sa filiale SEDAEL et la société d'économie mixte d'aménagement de développement et d'équipement de La Réunion (SEMADER) n'ont pas répondu dans le cadre de la contradiction.



OBSERVATIONS

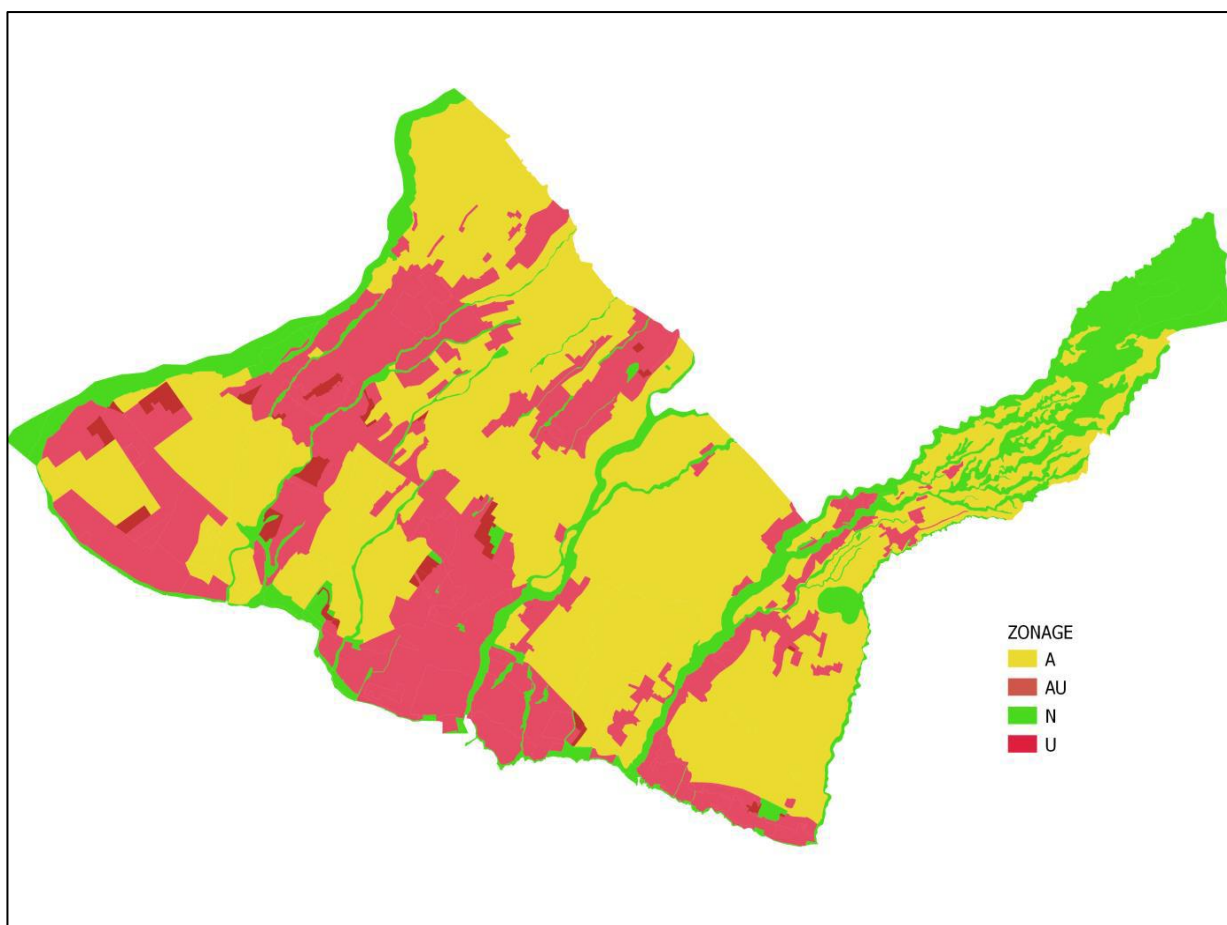
1 UNE PLANIFICATION URBAINE AMBITIEUSE AVEC DES OBJECTIFS DIFFICILES À CONCILIER

L'élaboration du nouveau plan local d'urbanisme a constitué le principal chantier de la commune de Saint-Pierre qui s'est déroulé entre 2012 et 2024, dans un contexte législatif en pleine évolution. Il répond à l'ambition de la ville de conforter son statut de capitale du Sud.

La chambre a choisi de contrôler l'élaboration et les conséquences de ce document d'urbanisme qui conditionne la plupart des politiques de la ville et de son développement pour les 20 ans à venir : sobriété foncière, urbanisation, logements, zones d'activités, espaces agricoles et naturels, préservation de l'environnement, gestion de l'eau et prévention des risques naturels, mobilité et infrastructures notamment.

Avec l'enjeu majeur de la transition écologique et de la lutte contre le réchauffement climatique, le cadre législatif a connu de profonds bouleversements qui ont transformé la planification urbaine dont le rôle est d'organiser la coexistence entre le développement communal et les objectifs sociétaux, au premier rang desquels figure le principe du zéro artificialisation nette (ZAN) créé par la loi climat et résilience du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

L'instruction de la chambre porte sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), la régularité de sa procédure, l'identification des zones de tensions entre des objectifs parfois antagonistes ainsi que sur le respect des obligations de la commune en matière environnementale.

Carte n° 1 : Répartition des zonages du PLU de Saint-Pierre

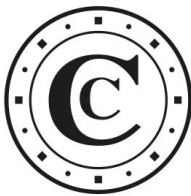
Source : PLU 2024 de Saint-Pierre²

1.1 L'objectif de sobriété foncière à long terme

Les plans d'occupation des sols (POS) ont été remplacés 1^{er} janvier 2001 par les plans locaux d'urbanisme (PLU) institués par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Ce document d'urbanisme réglementaire fixe les règles d'utilisation du sol au niveau communal, dans le respect des objectifs de développement durable, de sobriété foncière et de préservation de la qualité de l'environnement fixés par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Le contenu du PLU est défini aux articles L. 151-1 à L. 151-48 du code de l'urbanisme (chapitre I^{er} du titre V du Livre I^{er}) et doit comporter les documents suivants : un rapport de présentation ; un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ; des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ; un zonage et un règlement qui définit les règles de construction et des annexes rassemblant les servitudes d'utilité publique et les prescriptions sanitaires.

² A : zone agricole - AU : zone à urbaniser - N : zone naturelle - U : Zone urbanisée.



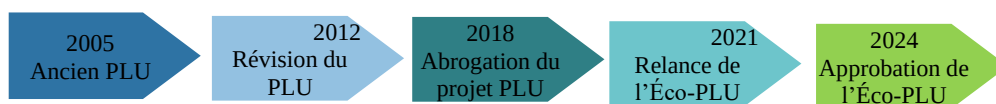
1.1.1 La longue élaboration du nouveau plan local d'urbanisme

La dernière révision générale du PLU de Saint-Pierre date de 2005³. La procédure de révision du PLU doit comporter un projet qui, dans un premier temps, est arrêté en conseil municipal, puis dans un second temps, est soumis à une enquête publique d'un mois ainsi qu'à l'avis officiel des personnes publiques associées (PPA)⁴. Après une enquête publique et l'intégration des éléments de réponses et des modifications permettant la levée des réserves exprimées par les PPA, au premier rang desquels figurent l'État et la région, le projet de PLU peut, dans un second temps, être approuvé par la collectivité.

1.1.1.1 Une révision de l'éco-PLU qui s'étale sur 12 ans

L'élaboration du PLU de Saint-Pierre adopté le 25 juin 2024⁵ a pour caractéristique d'avoir duré près de 12 années avec 2 phases distinctes : un premier projet a été engagé en 2012 et interrompu en 2018, puis un nouveau PLU a été relancé en 2021 jusqu'à son approbation en 2024.

Graphique n° 1 : Le calendrier d'élaboration du PLU



Source : Commune de Saint-Pierre

La version initiale du PLU a permis d'arrêter un projet en décembre 2018⁶ qui a été transmis aux PPA pour avis pendant trois mois. L'avis de l'État⁷ sur le projet de PLU arrêté comportait de nombreuses réserves concernant en l'espèce un objectif de réduction de la consommation d'espace (- 25 %) jugé insuffisant car ne prenant pas suffisamment en compte les possibilités de densification du bâti existant.

Devant l'importance des réserves exprimées par l'État, le risque était de recevoir un avis défavorable du contrôle de légalité sur la version définitive du PLU. C'est la raison pour laquelle la ville a interrompu cette première tentative de révision de son PLU et a procédé à une simple révision allégée en février 2019⁸.

³ Délibération du conseil municipal n° 45/2632 du 26 octobre 2005, approuvant le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Pierre.

⁴ Articles L. 132-7, L. 132-9, L. 132-10 et L. 132-12 du code de l'urbanisme, définissant la liste des personnes publiques associées dont l'avis est obligatoire sur le projet arrêté de PLU.

⁵ Délibération du conseil municipal n° 33/1587 du 25 juin 2024, approuvant la révision du PLU.

⁶ Délibération du conseil municipal n° 43/2178 du 16 décembre 2018, portant l'arrêté du projet de PLU.

⁷ Avis de l'État relatif au projet de PLU arrêté le 16 décembre 2018.

⁸ Délibération du conseil municipal n° 44/2220 du 28 février 2019, portant 2^{ème} révision allégée du PLU.

Le projet de nouveau PLU a été arrêté par la commune le 26 juin 2023⁹ puis soumis aux personnes publiques associées (PPA) qui ont toutes exprimé un avis favorable, pour la plupart avec des réserves. Le 9 octobre 2023, le préfet de région a émis, à nouveau, un avis réservé concernant le projet de révision du PLU¹⁰ et a demandé la levée des réserves exprimées qui portaient essentiellement sur le niveau d'artificialisation des sols, la justification des besoins et la compatibilité des extensions urbaines avec les autres documents d'urbanisme.

L'enquête publique s'est déroulée du 20 novembre 2023 au 11 janvier 2024. Dans son rapport du 14 février 2024, la commission d'enquête a également rendu un avis favorable sur la révision du PLU.

Dans sa délibération du 25 juin 2024 portant approbation du PLU, la commune a apporté des modifications aux principales observations des PPA, en particulier concernant la diminution de 120 ha à 103 ha des surfaces d'urbanisation, ce qui se traduit par une réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de - 44 %.

Malgré la qualité des documents produits, la chambre observe qu'il subsiste encore deux types d'irrégularités qui n'ont pas été levées par la commune et qui représentent une fragilité juridique pour le nouveau PLU :

- la possibilité prévue à l'article 1.2 du règlement du PLU de changement de destination des bâtiments agricoles anciens (23 au total), ce qui est interdit par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme ;
- le même article du règlement du PLU permet de construire des installations nouvelles nécessaires à la production ou à la commercialisation de produits agricoles, ce qui contrevient aux dispositions prises pour les communes soumises à la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral¹¹.

La chambre invite la commune à corriger le règlement afin de le rendre conforme aux prescriptions réglementaires à l'occasion de la prochaine révision de son PLU.

1.1.1.2 La mise en compatibilité avec les autres documents de planification

En application de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme impose une obligation de compatibilité des PLU et du schéma de cohérence territoriale (SCoT) avec le schéma régional d'aménagement (SAR).

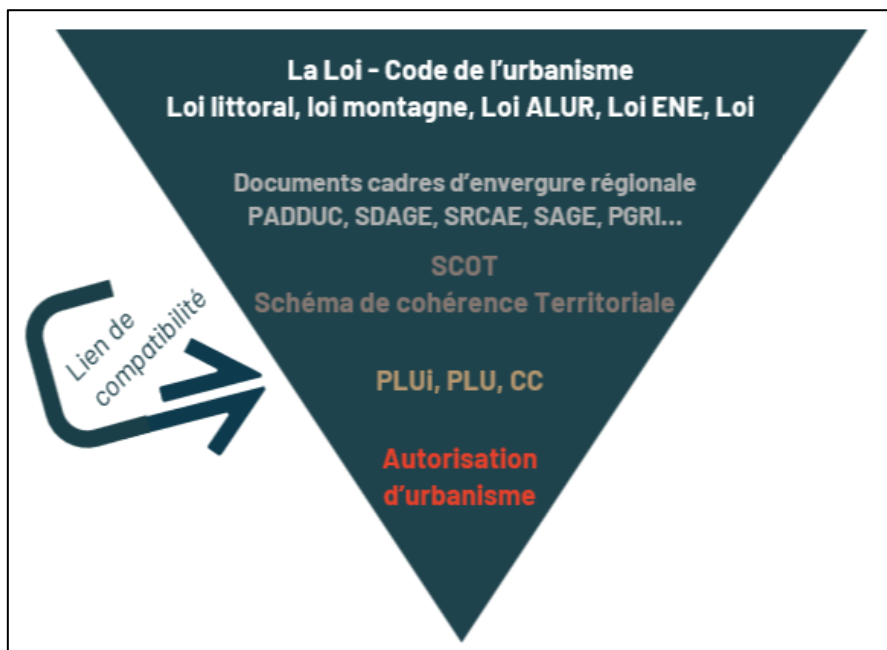
⁹ Délibération du conseil municipal n° 27/1215 du 26 juin 2023, arrêtant le projet de PLU révisé, soumis ensuite à l'avis des personnes publiques associées (PPA).

¹⁰ Avis de l'État sur le projet de PLU arrêté le 26 juin 2023.

¹¹ Article L. 121-10 du code de l'urbanisme.



Schéma n° 1 : Hiérarchie des documents d'urbanisme



Source : Agence d'urbanisme

Le 6 octobre 2023, la région Réunion a émis un avis favorable, avec réserves, au projet de révision du PLU de Saint-Pierre¹² en soulignant que le projet se faisait à enveloppe urbaine quasi-constante, sans utiliser les extensions possibles du SAR. Cet accord était cependant soumis à la levée de plusieurs incompatibilités qui ont effectivement été prises en compte par la commune et rendu le PLU de Saint-Pierre conforme aux prescriptions du SAR.

S'agissant du SCoT Grand Sud, l'orientation prescriptive n° A2b précise que « les zones qui seront ouvertes à l'urbanisation doivent être situées dans le périmètre des zones préférentielles d'urbanisation, identifiées sur le schéma des espaces urbains de référence du Grand Sud ». Le projet arrêté de PLU de Saint-Pierre prévoyait 54 ha d'espaces nouveaux à urbaniser localisés en dehors des zones préférentielles d'urbanisation (ZPU) définies par le SCoT. L'État et la région ont donc demandé le retrait de trois nouvelles zones d'activité dans le secteur de Pierrefonds et du chemin Badamier pour être compatible avec le SCoT.

Dans son projet de PLU approuvé en juin 2024, la commune a apporté des réponses dont le degré de compatibilité avec le SCoT varie selon la solution appliquée :

- le retrait de l'extension envisagée du périmètre aéroportuaire de Pierrefonds et son reclassement en zone Ac permet à l'éco-PLU d'être pleinement conforme, non seulement avec le SCoT qui préconise de conserver l'emprise actuelle de l'aéroport, mais également avec le SAR ;

¹² Délibération de la commission permanente du conseil régional n° DCP2023_0644 du 6 octobre 2023.

- la réduction de la zone d'activités de Pierrefonds classée AU03 (urbanisation à long terme au-delà de 10 ans) a permis de diminuer de près de la moitié la surface prévue qui passe de 22 ha à 11,2 ha pour être compatible avec la ZPU du SCoT ;
- enfin, l'emplacement de la zone industrielle n° 5 (classée en AU03) de 5 ha située sur le chemin Badamier près de la Croix du Sud a été finalement transféré au niveau de la ZPU de Bois d'Olives. Ce transfert permet à l'éco-PLU d'être conforme avec l'orientation prescriptive n° A3e du SCoT Grand Sud concernant le maintien des coupures d'urbanisation. La difficulté réside dans le fait que le repositionnement de la zone industrielle (ZI) n° 5 a été effectué tardivement après la clôture de l'enquête publique et sans l'avis de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)¹³. La chambre souligne que ce manque de contradiction pourtant obligatoire crée un risque contentieux et devra être corrigé à l'occasion d'une prochaine modification du PLU.

La complexité de l'exercice de planification urbaine réside dans la mise en cohérence de nombreux documents prescriptifs à différentes échelles géographiques. Si le contrôle de légalité a validé l'obligation de conformité réglementaire avec les documents d'urbanisme opposables, la chambre relève cependant plusieurs difficultés de compatibilité dans la prise en compte des dispositions du SAR et du SCoT au sein du PLU.

1.1.1.3 Un scénario optimiste de croissance démographique

L'évolution démographique moyenne représente la base pour négocier la création de nouvelles zones d'urbanisation. La question concerne la fiabilité des projections démographiques du PLU au regard de la réalité des évolutions constatées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

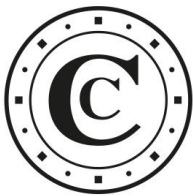
En application de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, l'action des collectivités en matière d'urbanisme vise notamment à atteindre l'équilibre entre les populations urbaines et rurales, à assurer la mixité sociale de l'habitat ainsi qu'à lutter contre l'artificialisation des sols. Dans cette perspective, le PLU de Saint-Pierre définit un scénario de croissance démographique qui servira de base de calcul à l'estimation du besoin futur de logements, d'emplois et au final de surfaces nouvelles à urbaniser. Toute surestimation éventuelle de ce facteur démographique irait à l'encontre de l'objectif de sobriété foncière de zéro artificialisation nette pour 2050.

Si la population de Saint-Pierre a doublé entre 1968 et 2015, il apparaît que la démographie est restée atone depuis près de 10 ans. L'extrapolation des données chiffrées issues des recensements de population ont permis à l'INSEE d'établir un scénario moyen qui prévoit une progression annuelle de la population modérée à + 0,5 % par an.

Tableau n° 1 : Évolution démographique de Saint-Pierre

	1968	1990	2010	2015	2021
Population totale	40 355	58 846	79 228	84 063	84 077

¹³ La CDPENAF a été mise en place par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) pour contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces. La CDPENAF a le pouvoir d'émettre un avis, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, sur l'opportunité de certaines procédures d'urbanisme.



	1968	1990	2010	2015	2021
Densité moyenne (habitant/km ²)	420,4	613,0	825,4	875,7	875,9

Source : recensement de population – INSEE

En revanche, les scénarios de croissance démographique pour la période 2023-2035 établis pour le SCoT Grand Sud et repris par le SAR (+ 1,1 % par an) et, plus encore pour le PLU de Saint-Pierre (+ 1,3 % par an), se montrent plus optimistes. Selon le scénario retenu, la population devrait atteindre 104 000 habitants en 2035. Le choix de la commune représente donc une hypothèse haute qui est 2,5 fois supérieure au scénario « *au fil de l'eau* » de l'INSEE qui aurait mérité d'être davantage justifiée.

Tableau n° 2 : Hypothèses comparées de croissance démographique

2023-2035	Éco-PLU	SCoT	INSEE
Taux de croissance démographique annuel (TCAM)	+ 1,3 % par an	+ 1,1 % par an	+ 0,5 % par an

Source : plan local d'urbanisme

C'est pourquoi la chambre recommande à la commune de mettre en place un dispositif de suivi de sa population au fil du temps afin d'être en capacité d'adapter ses objectifs à la réalité des évolutions démographiques et de n'ouvrir les nouveaux secteurs à urbaniser qu'au fur et à mesure des besoins effectifs de sa population.

Recommandation n° 1 : En application de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, ajuster, dès maintenant, l'ouverture de nouveaux secteurs à urbaniser en fonction de l'évolution de la démographie de la commune et de ses besoins afin de contenir l'étalement urbain et préserver les espaces naturels et agricoles.

1.1.2 L'application anticipée de la ZAN

L'article 191 de la loi climat et résilience du 22 août 2021 instaure une trajectoire de zéro artificialisation nette (ZAN) pour 2050 qui se décline en deux périodes distinctes :

- pour la période 2021-2031, le ZAN pose un objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espace urbanisé par rapport à la décennie précédente ;
- pour la période 2031-2050, l'objectif ZAN consiste à définir une trajectoire vers l'absence d'artificialisation nette en 2050.

1.1.2.1 L'objectif de réduction de la consommation des espaces à urbaniser

L'obligation d'intégrer les objectifs de sobriété foncière du SAR et du SCoT ne sera réglementairement opposable au PLU qu'à partir du 22 février 2028¹⁴. Alors que l'État souhaitait limiter l'ouverture à l'urbanisation nouvelle à hauteur de 70 ha, le PLU adopté en 2024 prévoit une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 179 ha pour les 12 prochaines années (contre 300 ha dans la version arrêtée en 2018).

L'artificialisation nouvelle de 103 ha prévu au PLU est compatible avec le quota de 130 ha défini par le SAR de 2011. En revanche, il existe une distorsion avec le SCoT Grand Sud qui autorise une possibilité d'urbanisation de 98 ha seulement pour Saint-Pierre. Afin de se conformer aux prescriptions du SCoT, la commune a procédé au reclassement de 5 ha d'anciennes zones constructibles (U ou AU) en zones naturelles ou agricoles (N ou A).

Tableau n° 3 : Les extensions urbaines du PLU 2024

	Extensions nouvelles (U et AU)	Anciennes zones non consommées de l'ancien PLU (AU)	Zones d'urbanisation future (AU) ouvertes après 12 ans
Surfaces (ha)	103 ha	76 ha	17 ha
Surfaces consommées sur la durée de l'éco- PLU (entre 0 et 12 ans)	179 ha		-

Source : PLU de Saint-Pierre 2024

La consommation d'ENAF a été évaluée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) à 291 ha entre 2011 et 2021 qui sert de référence au calcul de la ZAN. Par comparaison, la comptabilisation de 162 ha en zones urbaines (U et AU) représente donc un effort de modération de - 44 % de la consommation des ENAF par rapport à la période précédente de 10 ans.

Parallèlement, si l'objectif imposé aux collectivités de l'hexagone est de - 50 % pour la même période, l'île de La Réunion n'est pas soumise à cette obligation. En revanche, la région doit fixer des objectifs de diminution, après avis de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction et de l'artificialisation des sols (CRG ZAN)¹⁵. Un projet de réduction de - 38 % a été débattu lors de la dernière conférence de gouvernance ZAN du 26 novembre 2024 mais n'a pas été retenu par les collectivités participantes en raison notamment de la répartition infrarégionale de cette proposition.

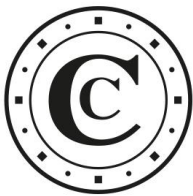
1.1.2.2 La répartition de l'utilisation des sols dans le nouveau PLU

Pour une surface globale de 9 661 ha¹⁶, la commune de Saint-Pierre compte 53 % de zones agricoles (A), 16,5 % de zones naturelles, 29 % de zones urbanisées (U) et 1,5 % de

¹⁴ Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi climat et résilience.

¹⁵ Article 2 de la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

¹⁶ La différence de 26 ha dans le total des surfaces provient de la correction d'erreurs cartographiques constatées sur le PLU de 2005.



futures zones d'urbanisation (AU). Deux mouvements peuvent être observés entre 2005 et 2024 :

- la disparition de 155 ha de zones agricoles et une augmentation de 152 ha de zones naturelles. Une partie des zones U et AU a été reclassée en zone N en raison des risques d'inondation et de prise en compte des objectifs environnementaux ;
- la hausse de 300 ha des zones urbaines et la baisse de 318 ha des zones à urbaniser. La zone urbaine (U) intègre la totalité des zones à urbaniser (AU) de 2005, ce qui signifie que celles-ci ont effectivement été construites en 20 ans.

Sur le total des extensions nouvelles prévues, la moitié sera affectée aux zones économiques et l'autre moitié concernera le logement et les équipements. Saint-Pierre privilégie l'activité économique dans l'affectation des nouvelles possibilités d'artificialisation des sols. Pour atteindre ses objectifs en matière d'habitat, la commune devra fournir des efforts importants de densification du bâti existant que le PLU évalue à la moitié du total des futures constructions de logements et d'équipements.

La chambre souligne que la commune doit veiller au développement équilibré entre le renouvellement urbain des espaces déjà occupés, dont le montage est plus complexe, et le lancement d'opérations nouvelles qui peuvent être plus facilement déléguées à des opérateurs privés et pour un coût moins important.

Tableau n° 4 : Tableau des surfaces du PLU 2024

	Zone urbaine U	Zone à urbaniser AU	Zone agricole A	Zone naturelle N	Total
Surface (ha)	2 832	143	5 079	1 607	9 661
Répartition	29 %	1,5 %	53 %	16,5 %	100 %

Source : PLU de Saint-Pierre 2024

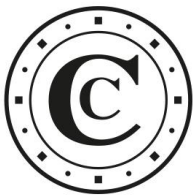
1.1.3 L'évaluation fluctuante de l'artificialisation des sols

L'analyse de la consommation des espaces représente la première étape à mener par la commune dans le cadre du PLU pour estimer les besoins de sa population ainsi que la baisse de consommation des ENAF. L'article L. 151-4 du code de l'urbanisme précise que « *le rapport de présentation analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales* ».

Artificialisation des sols et espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)

En matière d'artificialisation des sols, il existe deux notions différentes et complémentaires qui doivent être distinguées :

- la consommation d'ENAF définie au 5° du III de l'article 194, de la loi Climat et Résilience complété par la loi du 20 juillet 2023 comme « *la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire* » qui se focalise sur la notion d'usage des sols ;
- l'artificialisation des sols définie à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* » ; il ne s'agit plus de mesurer la consommation d'espaces mais de s'intéresser aux impacts induits sur les sols dans ses propriétés. Cette notion se déploie à l'échelle des projets et elle est associée au bilan surfacique du ZAN qui distingue les surfaces artificialisées de celles qui ne le sont pas, conformément à l'article R.101-1 du code de l'urbanisme (avec son annexe) qui précise que « *pour cette évaluation, les surfaces sont qualifiées dans ces catégories selon l'occupation effective du sol observée et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme* ».



Si les deux notions sont évidemment liées, elles ne se recoupent pas pour autant. Cependant, la notion d'artificialisation des sols au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme étant nouvelle, l'outil de sa mesure (OCSGE) est en cours de déploiement au niveau national par l'institut national de l'information géographique et forestière. Sa prise en compte en tant que critère unique de mesure de la consommation foncière n'interviendra réellement qu'à partir de 2031.

Ainsi, les services de l'État admettent qu'à titre dérogatoire l'indicateur de l'artificialisation des sols sera la consommation d'ENAF entre 2021 et 2031.

1.1.3.1 La diversité des référentiels d'artificialisation des sols

Au niveau méthodologique, il existe deux méthodes de calcul différentes pour mesurer la consommation d'espaces :

- les études de portée nationale du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) qui sont établies sur les fichiers fonciers et privilégient une approche quantitative ;
- la méthode de l'agence d'urbanisme de la Réunion (AGORAH) qui s'appuie une vision plus qualitative de la tâche urbaine définie au plan régional.

Les fichiers fonciers du CEREMA sont d'origine fiscale et présentent l'avantage d'être géoréférencés à l'échelle du cadastre et ouverts au public à partir du portail national de l'artificialisation. Malgré l'absence de croisement de ces fichiers avec les espaces bâtis, ces données sont les seules qui permettent des comparaisons avec le niveau national pour quantifier les trajectoires de réduction de la consommation d'espaces, mais dont le défaut est de ne pas faire l'objet de vérifications sur le terrain.

En l'absence de méthode unique imposée au niveau national, la commune a choisi de s'appuyer sur les données recensées par le CEREMA pour élaborer son PLU qui indiquaient un total de 291 ha artificialisés sur Saint-Pierre entre 2011 et 2021. Ce chiffre a été retenu pour calculer la réduction de - 44 % de sa consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans le cadre de son PLU.

Parallèlement, l'AGORAH¹⁷ a développé sa propre méthodologie de « la tâche urbaine » qui est établie sur l'interprétation des photographies aériennes mais sans comporter de géolocalisation. Son calcul de l'artificialisation des sols est plus restrictif que celle du CEREMA puisqu'elle comptabilise seulement 121 ha de consommation d'ENAF sur les 10 dernières années.

Pour l'élaboration de son SAR, la région a choisi de travailler à partir de la solution créée par l'AGORAH qui s'inspire de la loi climat et résilience du 22 août 2021 dont l'approche met l'accent sur la consommation réelle de l'utilisation des espaces d'urbanisation.

¹⁷ L'AGORAH est l'agence d'urbanisme de l'île de La Réunion créée en 1992 sous forme associative par l'État, la région et le département.

Il existe une contradiction avec les données du CEREMA qui sont 2,4 fois supérieurs à l'estimation d'AGORAH. Le changement de référentiel peut ainsi diminuer ou augmenter du simple au double les droits de développement urbain pour un même objectif de ZAN. Le cumul de procédures différentes rend ainsi difficile une estimation fiable de la consommation d'espaces urbanisés à l'échelle régionale.

En l'absence d'obligation légale, la position de l'État a varié et n'a pas permis un arbitrage en faveur d'une méthode commune à retenir pour l'ensemble des documents d'urbanisme. En effet, si la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) a préconisé dans un premier temps l'utilisation du référentiel du CEREMA, elle a finalement opté pour la méthodologie de l'AGORAH en encourageant l'utilisation du guide relatif à la tâche urbaine qui implique une réduction plus forte des espaces à urbaniser.

Pour la chambre, il apparaît nécessaire à l'avenir de mettre en cohérence les modalités de mesure et de suivi de l'artificialisation des sols pour répartir les futurs quotas d'urbanisation de manière équitable entre les différentes collectivités territoriales. Ce constat préoccupe également le préfet puisqu'il précise sa position aux collectivités dans un courrier du 12 juillet 2024 en leur demandant, dans le cadre de la production de leurs rapports triennaux, de s'appuyer sur les données fournies par le CEREMA, et d'affiner leurs analyses en se fondant sur les données locales comme celles produites par l'AGORAH.

1.1.3.2 Un bilan communal fondé sur des données internes

L'article 206 de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 prévoit que le maire doit présenter au conseil municipal, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années précédentes qui doit rendre compte de la mesure dans laquelle les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

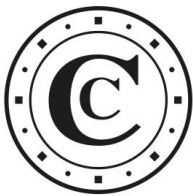
Le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols précise les indicateurs qui doivent figurer dans ce rapport ainsi que les conditions dans lesquelles l'État met à disposition des collectivités les données de l'observatoire de l'artificialisation des sols. Cette réglementation annexe une nomenclature de typologie des surfaces utilisées mais n'impose pas de méthode précise pour effectuer ce suivi. Il est également précisé que le rapport peut comporter d'autres données produites à partir de dispositifs d'observation développés et mis en œuvre localement.

C'est ainsi que la ville a développé sa propre méthodologie interne à partir de son système d'information géographique (SIG), de photos aériennes et des permis de construire qu'elle avait déjà utilisée dans le cadre de l'élaboration du PLU.

L'enjeu est de lutter contre les dents creuses en évaluant de manière précise les possibilités de constructions réalisables au sein de l'enveloppe urbaine existante.

La commune de Saint-Pierre a délibéré le 16 décembre 2024¹⁸ pour faire le bilan de sa consommation d'artificialisation des sols entre 2021 et 2023 en partant des 291 ha calculés à partir des fichiers fonciers. Selon son analyse interne, la trajectoire de consommation annuelle

¹⁸ Délibération n° 36/1812 du conseil municipal du 16 décembre 2024 relative au bilan triennal 2021-2023 de l'artificialisation des sols sur la commune de Saint-Pierre.



effective d'ENAF est évaluée à 8,1 ha/an, soit un solde nettement inférieur à la prévision de 14,5 ha/an fixé au PLU pour la période 2021-2031.

Tout en reconnaissant le sérieux opérationnel de la démarche, la chambre observe que le choix d'utiliser un outil dont elle maîtrise les paramètres amène la commune à être à la fois juge et partie pour rendre compte de ses progrès en matière de réduction de l'artificialisation de ses sols.

En l'absence d'un outil harmonisé de calcul, les collectivités ont la possibilité depuis le 23 février 2022, conformément à l'article L. 153-16-1 du code de l'urbanisme, de demander au représentant de l'État, lors de son avis sur l'arrêt du projet de PLU de prendre position sur « 1° La sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (...) au regard des données mises à disposition par l'Etat en application de l'article L. 132-2 (projets de collectivités en cours d'élaboration ou existants et études techniques) et, le cas échéant, de la note d'enjeux prévue à l'article L. 132-4-1. ». La chambre invite ainsi la commune à solliciter l'État sur ce point à l'occasion de la prochaine révision du PLU.

1.2 Des projets d'intérêt communal face à des enjeux contradictoires

De nombreux exemples illustrent les zones de tensions qui peuvent se faire jour entre la réalisation opérationnelle des projets d'aménagement d'intérêt communal et leur prise en compte réglementaire au travers du PLU qui doit arbitrer entre des enjeux contradictoires et de nature différente (développement économique, environnement, foncier ou agricole).

1.2.1 L'extension de la zone industrielle n° 4

La zone industrielle (ZI) n° 4 se situe à l'entrée ouest de la ville de Saint-Pierre et regroupe trois types de ressources de nature très différente dont le PLU a tenté d'organiser la coexistence : un gisement de pouzzolane rare, du foncier à vocation économique et un patrimoine écologique remarquable.

1.2.1.1 L'exploitation de la carrière sur le site de la savane primaire

Le secteur ZI n° 4 constitue un secteur stratégique de 94 ha dont le développement était déjà prévu dans le cadre du PLU de 2005 et qui a fait l'objet d'extension pour les 20 ha (sans compter l'emprise de l'échangeur avec la route nationale (RN)) restant à aménager dans le cadre de l'actuel PLU.

À l'origine, il s'agit d'une opération de la ville qui était propriétaire des terrains. En 2020, le foncier a été transféré à la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) dans le cadre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

(loi NOTRe), avec une délibération concordante de la commune. La rareté des espaces à vocation économique sur une ville littorale comme Saint-Pierre explique le coût élevé du foncier dont les parcelles (tranche n° 2) ont été vendues en 2020 au prix conforme à l'estimation du service des domaines de 40 €/m² pour un total de 8 M€ (dont 6 M€ au comptant et 2 M€ en différé). En 2024, la société publique locale (SPL) Grand Sud a acheté directement à la ville les terrains encore disponibles (tranche n° 3) pour un montant de 4,2 M€, le solde ayant été cédé à la CIVIS pour 1,4 M€ (gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) et réseaux).

En 2011, un gisement d'intérêt régional (GIR) de pouzzolane a été identifié sur la ZI n° 4 et inscrit au schéma départemental des carrières (n° EC 16-04). Il représente l'un des derniers sites d'extraction possible de ce type matériau qui est indispensable pour la fabrication du ciment à La Réunion. Un volume d'extraction de 743 000 m³ est prévu sur le côté ouest du secteur en raison de la présence d'une butte de 65 mètres de haut bien adaptée à la production¹⁹.

Mais ce projet de carrière risquait de condamner l'une des dernières savanes primaires de qualité de La Réunion comportant plusieurs espèces d'oiseaux endémiques nichant sur place (paille-en-queue et pétrel de Barau) et de plantes protégées (dont *zornia* et *gibbosa*). En outre, les constructions envisagées étaient situées trop près de la RN1, ce qui était interdit par la loi Barnier²⁰ pour préserver les entrées de ville.

En l'absence d'évaluation environnementale et de diagnostic écologique suffisants, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) a rendu en 2018 un premier avis négatif sur ce projet qui a été suivi par le sous-préfet. Après études, une nouvelle demande d'autorisation environnementale a été déposée le 6 mai 2025 auprès de la DEAL en combinant l'extension de la ZI n° 4 avec le projet d'échangeur de la RN1.

1.2.1.2 La révision allégée du PLU pour l'extension de la zone industriel n° 4

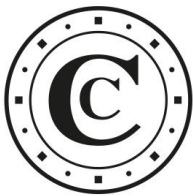
En application de l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme²¹, le conseil municipal a adopté le 21 février 2023 une révision allégée du PLU de 2005 afin de répondre aux observations de la MRAe.

L'objectif de la révision allégée n° 3 était double, il s'agissait d'organiser à la fois l'extension avec la réalisation de 49 parcelles d'activités économiques (phase 2 et 2 bis) mais également la poursuite de l'exploitation du gisement de pouzzolane (phase 3). Concrètement, la révision consistait principalement à supprimer la zone naturelle Nma pour créer à la place une zone AU43 permettant à la fois l'extraction de matériaux et l'aménagement futur du site en vue de l'installation d'activités économiques après la fin de son exploitation minière.

¹⁹ Rapport Éco-stratégie (volet 2) du 10 octobre 2022 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement.

²⁰ Article 52 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, définissant la réglementation applicable aux entrées de ville.

²¹ L'article L. 153-34 du code de l'urbanisme prévoit que le PLU fait l'objet d'une révision allégée lorsque le projet « a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables ».



En 2023, le nouvel avis de la MRAe²² relatif au projet de révision demandait la mise en place de mesures compensatoires en application du principe « éviter, réduire, compenser » (ERC) : déplacement des stations de flore classées et possibilité de requalification d'autres zones naturelles en lien avec des partenaires tels que le conservatoire botanique ou la SPL Eden départementale pour les espaces sensibles.

Le projet d'extension a ensuite été interrompu par commune en raison du sursis à statuer des services de l'État qui n'ont pas encore donné l'autorisation de viabilisation de la ZI n° 4 compte tenu des interrogations concernant l'absence du projet d'échangeur de la Croix du Sud devant relier la ZI n° 4 avec la RN1.

1.2.1.3 La relance du projet conditionnée par le projet routier de la Croix du Sud

La SPL Grand Sud a été désignée en tant que concessionnaire par la CIVIS afin de reprendre le projet et a fait le choix de renouveler la demande d'extension de la ZI n° 4 en y joignant le projet d'échangeur de la Croix du Sud. Un premier dossier de demande de dérogation « espèces protégées » a été déposé en septembre 2023 et a reçu un avis défavorable du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN)²³ en raison de l'insuffisance des mesures compensatoires et du risque de disparition de la savane primaire.

À la même époque, un nouveau dossier portant sur les enjeux écologiques (loi du 3 janvier 1992 sur l'eau - installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et biodiversité) a été soumis aux services de l'État pour autoriser cette extension en s'appuyant sur le classement du gisement de pouzzolane en intérêt public majeur (RIPM).

L'un des critères de choix pour l'agrandissement de la ZI n° 4 concerne la hausse du nombre de camions à prévoir dans un contexte où les flux de mobilité sont déjà en saturation. Pour y répondre, les collectivités souhaitent aménager un nouvel axe routier de la Croix du Sud afin de relier la RN1 avec les hauteurs de Saint-Pierre. Les premières études de requalification ont été réalisées par la région avec pour assistant à maîtrise d'ouvrage la SPL Maraïna uniquement sur le projet d'échangeur sur la RN1.

Bien que ce projet soit inscrit au SAR et au PLU en espaces réservés, la chambre observe que le portage de la maîtrise d'ouvrage de ce programme routier ambitieux n'est pas tranché entre la région et la CIVIS. L'abandon de la liaison Est RN2/RN3 indique un risque de désengagement de la région dans les projets routiers en dehors de l'achèvement de la nouvelle route littorale (NRL).

La réalisation de l'échangeur sur la RN1 constitue bien le point de départ du projet routier plus global de la Croix du Sud pour lequel l'intercommunalité négocie actuellement une

²² Avis n° 2023APRE3 de la mission régionale d'autorité environnementale de La Réunion du 4 janvier 2023 sur le projet d'extension de la zone industrielle n° 4 de la commune de Saint-Pierre.

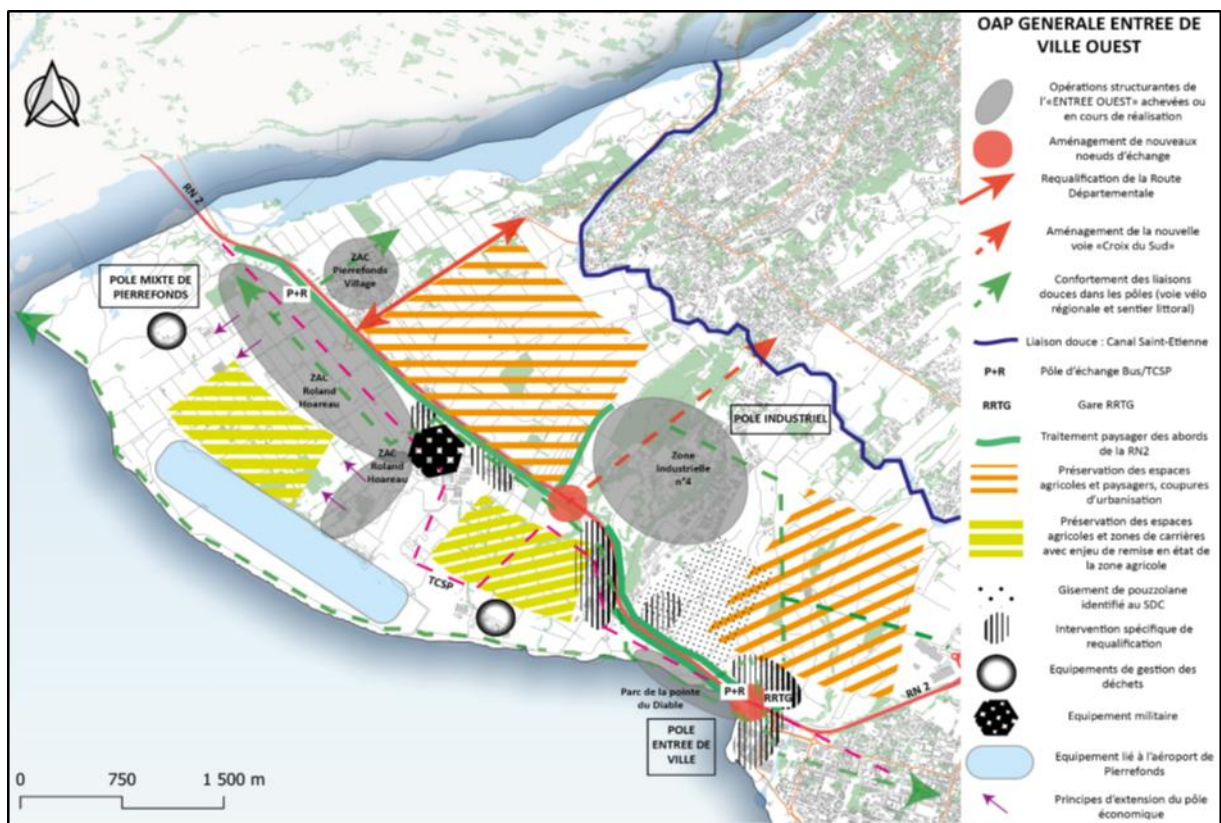
²³ Avis n° 2023-10 du conseil scientifique régional du patrimoine naturel de La Réunion du 26 juin 2023, portant sur la demande de dérogation « espèces protégées » dans le cadre du projet d'aménagement de la ZI n° 4 phases 2 bis et 3 sur la commune de Saint-Pierre, porté par la SPL Grand Sud.

convention de co-maîtrise d'ouvrage avec la Région qui doit notamment définir la répartition du financement de cette opération. Afin de renforcer la crédibilité de l'opération d'extension de la ZI n° 4, il est important de définir le calendrier et le financement prévisionnel tant pour l'échangeur (de la compétence de la région) que pour la requalification de la liaison routière de la Croix du Sud (maîtrise d'ouvrage de la CIVIS) qui constituent le préalable nécessaire pour améliorer la problématique de la mobilité dans une zone qui fait déjà partie des plus saturées de La Réunion.

1.2.2 La requalification de l'entrée ouest de la ville

L'ouest de Saint-Pierre représente un secteur stratégique pour la ville qui souhaite requalifier et articuler ces espaces porteurs d'activités économiques de nature très différente.

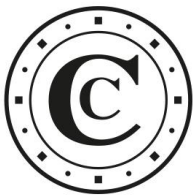
Carte n° 2 : Entrée de ville ouest de Saint-Pierre



Source : PLU 2024 de Saint-Pierre

1.2.2.1 La dérogation accordée au projet ILEVA

Le syndicat mixte de traitement des déchets des microrégions sud et ouest de La Réunion (ILEVA) regroupe le traitement des déchets des trois intercommunalités le Sud et l'Ouest (communauté d'agglomération du sud (CASUD), CIVIS et communauté d'agglomération du Territoire de l'Ouest (TCO)). D'intérêt régional et prévu au SAR, il y a eu négociation avec la région pour exonérer l'extension du centre de traitement des déchets dans le calcul des droits à l'urbanisation nouvelle du PLU de Saint-Pierre.



La loi ZAN 2 du 20 juillet 2023 prévoit un mécanisme de mutualisation à l'échelle régionale d'enveloppes d'artificialisation pour des projets d'envergure régionale (PER). Il s'agit d'une possibilité offerte aux régions et, non d'une obligation, afin d'éviter que l'artificialisation liée à ces PER ne pèse sur l'objectif de sobriété foncière de la commune où ils se réalisent. Ces opérations restent néanmoins décomptées de l'enveloppe à l'échelle régionale, ce qui implique que la consommation foncière liée à ces réalisations soit répartie sur la totalité des collectivités de La Réunion et pas seulement sur celles qui les accueillent.

La région est compétente pour arrêter la liste des PER si elle souhaite activer cette possibilité dans le cadre de la trajectoire ZAN régionale. Cette liste est soumise pour avis consultatif aux membres de la conférence régionale de gouvernance de la politique d'artificialisation des sols (CRG ZAN). La région Réunion a proposé un projet de 15 PER représentant un total de 220 ha lors de la CRG ZAN du 27 novembre 2024.

Pour l'extension d'ILEVA, qui sera terminée fin 2026, cela représente une surface totale de 10,74 ha, hors quota d'urbanisation, dont 6,67 ha sont déjà en construction. D'autres opérations d'intérêt majeur concernent également Saint-Pierre : le marché de gros (8 ha), l'école d'ingénieurs ESRI (3 ha) et le logement étudiant (8 ha en multisite). L'article L. 141-8 du code de l'urbanisme prévoit que le schéma d'aménagement régional doit intégrer les objectifs de ZAN en tenant compte notamment des projets d'envergure régionale décidés au niveau régional.

Si la chambre souligne l'intérêt d'un tel dispositif de mutualisation, inspiré de celui des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE), elle rappelle également que le simple avis de la conférence régionale ZAN ne suffit pas à rendre effectif ces projets régionaux qui doivent impérativement être intégrés au SAR à l'occasion de sa prochaine révision pour éviter tout risque éventuel de fragilité juridique liée à la mise en œuvre anticipée de ce dispositif.

1.2.2.2 Le devenir des carrières de Pierrefonds

Un arrêt du Conseil d'État du 29 mai 2024²⁴ admet qu'une carrière puisse être autorisée sur une zone agricole. Cela est également possible pour une zone naturelle²⁵. Les carrières doivent obtenir des autorisations d'exploitation au moyen de contrats de forage. Pour chaque projet, des commissions *ad hoc* sont créées par délibération afin de choisir les entreprises attributaires.

La préparation du schéma des carrières a mis en évidence une divergence d'approche sur les carrières entre la DEAL qui proposait l'extension des carrières au nord de la RN1 et la commune qui souhaite réserver la création des carrières au sud de la quatre-voies. La CIVIS a confié à la SPL Grand Sud la réalisation d'un projet de zone d'aménagement différé (ZAD) intercommunale pour regrouper les carriers au sud de la zone d'activité de Pierrefonds.

²⁴ CE, 29 mai 2024, *Association Le Chabot, comité écologique ariégeois et autres*, n° 461648.

²⁵ CE, 31 janvier 2020, *Commune de Thorame-Haute*, n° 416364.

Le PLU a classé la zone des carrières en zone d'urbanisation future, à rattacher à la zone d'activité économique Hoareau. La ZAD environnementale comprend 20 ha classés en zone A et qui sont prévus pour une durée moyenne d'extraction d'une quinzaine d'années. À la fin de la période d'exploitation, le carrier a l'obligation de remettre en état le site.

Le principe posé par le PLU est d'autoriser l'ouverture des carrières qui seront, à l'issue de leur exploitation, soit remises en état lorsqu'elles sont sur des espaces agricoles, soit reclassées pour des activités économique lorsqu'elles se situent en zones urbaines ou à urbaniser. Le PLU a reclassé 10 ha de la zone des carrières en zones d'extension future, ce qui allège les contraintes sur les obligations des carriers concernant le remblaiement des sites.

Bien que la ZAD environnementale de Pierrefonds bénéficie d'une orientation d'aménagement et de programmation spécifique (OAP n° 15), le constat peut être fait d'un manque de règles communes clairement identifiées sur leur ouverture et leur aménagement, sur les modalités de remise en état des terrains après exploitation ou encore sur la circulation importante des poids lourds.

La chambre estime que la gestion des carrières mériterait l'élaboration d'une OAP transversale plus large pour une mise en cohérence de l'ensemble de ces activités d'extraction indispensables pour l'économie de l'île de La Réunion.

1.2.2.3 L'ouverture artificielle du projet de golf privé

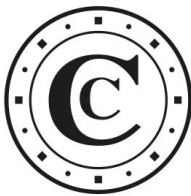
La commune souhaite renforcer l'aménagement qualitatif de cette zone stratégique qui marque la principale porte d'entrée de la ville de Saint-Pierre. Le site actuel est une ancienne carrière de pouzzolane exploitée jusqu'en 2021 et qui a ensuite été utilisée par des installations classées pour l'activité du bâtiment et des travaux publics (centrale à béton, fabrication d'enrobés, recyclage et stockage de déchets du BTP).

Les actuels propriétaires privés ont proposé d'aménager un projet de golf neuf trous et de résidence hôtelière sur ce terrain de 20,7 ha situé à l'ouest du centre-ville, en face de la ZI n° 1. Ce terrain était classé en zone naturelle (Nma) et a été reclassé en zone à urbaniser à vocation touristique (AUt2) dans le nouveau PLU pour la partie hébergement et en zone d'équipements sportifs de plein air (Nge) pour la partie golf.

L'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, pris en application de la loi Littoral du 3 janvier 1986, interdit pourtant toute urbanisation nouvelle sur d'anciennes zones agricoles qui ne sont pas en continuité avec des agglomérations existantes : « *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants* ». Le même article dispose que « *l'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages* ».

L'investisseur privé avance que la zone hôtelière et le golf représentent une extension limitée conforme aux préconisations du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) du SAR qui autorise des équipements touristiques dans les zones de coupure écologique, à condition qu'il y ait une continuité territoriale de l'urbanisation.

La difficulté réside dans le fait que la route quatre-voies RN1 fait en principe obstacle à cette continuité géographique, ce qui explique pourquoi un îlot de la rocade de 1 ha a été classé en zone urbaine de parcs et espaces verts paysagers en lien avec la pratique d'activités de loisirs



(Uep) et relié par une passerelle au terrain portant le projet, ce qui permet, selon la commune, l'urbanisation à titre touristique de ce terrain.

Compte tenu de la séparation physique induite par les quatre voies de la RN1 entre le projet de golf et l'agglomération, la chambre constate que cette solution apparaît en contradiction avec l'orientation A3e du SCoT qui précise que *« les dispositions de l'article L. 121-42 du code de l'urbanisme imposant de conserver aux coupures d'urbanisation leur caractère naturel doivent conduire à classer ces espaces en zones naturelles ou agricoles dans le PLU tout en affichant explicitement leur caractère de coupure »*.

Alors que la commune n'a pas répondu sur cette problématique, la chambre observe que le zonage réglementaire du nouveau PLU autorise la réalisation d'un aménagement privé sur une zone naturelle qui aurait dû normalement retrouver sa vocation initiale.

Enfin, alors que l'île de La Réunion est exposée à des risques de sécheresse, la question de la ressource en eau se pose pour un projet de golf pour lequel les investisseurs envisagent l'utilisation de terrains synthétiques, mais sans garantie aucune et uniquement pour les départs et les greens du parcours. La commune devra veiller à ce que ce projet soit bien réalisé sous la forme d'un golf « sec » ne nécessitant pas d'utilisation d'eau pour son entretien afin lutter contre le risque de pénurie hydrique et ainsi ne pas être en contradiction avec les orientations environnementales de son propre éco-PLU.

1.2.3 La valorisation inaboutie des terrains de l'État

1.2.3.1 L'échec de la compensation des terrains militaires de Pierrefonds

Les orientations prescriptives du SCoT Grand Sud, n° B2a pour les logements et les équipements et n° C2a pour les zones à vocation économique, fixent les possibilités d'extension urbaine maximales qui sont réparties pour chaque bassin de vie en fonction du nombre prévisionnel de logements à produire et de l'armature urbaine proposée. À ce titre, la surface totale des extensions nouvelles prévues dans le projet arrêté de PLU de Saint-Pierre se montaient à 120 ha contre un maximum de 98 ha autorisé dans le SCoT.

Afin d'être conforme aux prescriptions du SCoT, la commune a ainsi prévu des compensations au travers d'un changement de classification entre des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) qui deviennent des zones agricoles (A) ou naturelles (N) pour une surface totale de 33 ha.

La principale opération de reclassement envisagée dans le projet arrêté du PLU portait sur le terrain militaire de la caserne Dupuy qui héberge notamment le 2^{ème} régiment de parachutistes d'infanterie de marine (RPIMa) près de l'aéroport de Pierrefonds. L'objectif était de transformer 23 ha sur les 60 ha de ce terrain militaire classé en zone urbaine (Uemi) en zone naturelle afin de compenser les dépassements d'urbanisation nouvelle. L'État a refusé cette possibilité de reclassement de ces friches au motif qu'elles étaient déjà en partie artificialisées (piste d'apprentissage de la conduite notamment).

Dans le PLU approuvé le 25 juin 2024, l'ensemble du terrain militaire de Pierrefonds est resté classé en zone urbanisée. Les autres propositions de redéploiement en zones N ou A ont été actées dans le nouveau PLU mais ne représentent que 9,9 ha dont la moitié sur le seul site de la zone aéroportuaire consacrée à l'activité d'extraction des carrières.

Selon la CDPENAF²⁶, 70 % des surfaces redéployées ne présentent pas de gain réel en termes de surfaces naturelles ou agricoles compte tenu du fait qu'elles sont déjà largement artificialisées. La chambre constate ainsi la difficulté de mise en œuvre du principe de compensation des impacts environnementaux, en particulier s'agissant des terrains de l'État, dont la commune n'a pas été en mesure de trouver des solutions alternatives pour reclasser des surfaces de qualité agricole ou naturelle équivalentes.

1.2.3.2 L'invalidation tardive de la relocalisation de la gendarmerie

La gendarmerie nationale occupe actuellement un terrain de 2 ha appartenant à l'État en centre-ville, situé en bordure du front de mer et en limite des 50 pas géométriques. Cette emprise comporte la brigade de recherches ainsi que des logements pour les gendarmes et leurs familles. L'ambition initiale de la commune était d'acquérir cette parcelle stratégique en échange du relogement de la gendarmerie. Dans cette perspective, la commune a proposé, avec un agrément de la gendarmerie du 1^{er} septembre 2016²⁷, le déplacement de ces bâtiments et la construction d'une nouvelle caserne.

Le 3 octobre 2017²⁸, l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR) a été mandaté par la commune pour acheter un terrain d'une surface de 2,19 ha au nord de Saint-Pierre appartenant à l'établissement télédiffusion de France (TDF), en bordure de la quatre-voies et de la ZAC des Casernes, pour un montant de 6,246 M€²⁹.

Par la même convention, l'EPFR a assuré le portage pendant 7 ans de ce terrain qui devait servir de réserve foncière le temps de réaliser un nouveau projet d'aménagement sur le site des Casernes. Les frais de portage supportés par la commune représentent 1 % HT du capital restant dû tous les ans, soit un total de 278 863 € pour les sept années de la convention.

Ce n'est que le 21 mars 2022³⁰ que le commandement de la gendarmerie d'outre-mer (CGOM) a pris une décision d'invalidation qui annule l'agrément accordé pour la construction d'une nouvelle caserne et entraîne son retrait de la programmation immobilière et budgétaire. La circulaire ministérielle fixant les procédures de gestion relatives à la programmation et à la conduite d'infrastructure locative conditionne la validité d'une décision d'agrément à un délai maximal qui au cas d'espèce était le 1^{er} juillet 2018³¹.

²⁶ Compte rendu de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers du 11 octobre 2023 relatif à l'examen du PLU arrêté en date du 26 juin 2023 de Saint-Pierre.

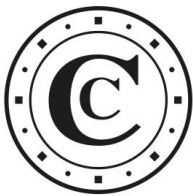
²⁷ Décision d'agrément de principe immobilier n° 70 726 GEND/DSF/SDIL/BPI du 1^{er} septembre 2016.

²⁸ Convention opérationnelle d'acquisition foncière n° 16 17 05 du 3 octobre 2017 conclue entre la commune de Saint-Pierre et l'EPFR.

²⁹ Acte notarié n° 18822702 du 18 décembre 2017 portant sur la vente de la parcelle CY 744 entre télédiffusion de France (TDF) et l'EPFR.

³⁰ Décision d'invalidation n° 16 414 du 21 mars 2022 de la direction générale de la gendarmerie nationale annulant la décision d'agrément de l'opération de construction d'une nouvelle caserne à Saint-Pierre.

³¹ Circulaire n° 101000/GEND/DSF/SDIL/BPI du 13 septembre 2010.



Le CGOM explique l'abandon du déplacement de la gendarmerie de Saint-Pierre en raison de la durée trop longue d'élaboration du projet engagé dès 2016 ainsi que du changement de la stratégie nationale en matière immobilière qui souhaite désormais privilégier les solutions domaniales considérées moins coûteuses que le locatif. La gendarmerie nationale précise que l'annulation du projet a été portée à la connaissance du maire de Saint-Pierre à l'occasion d'un entretien qui s'est tenu en 2022 et qu'à cette occasion la commune aurait spécifié qu'elle ne solliciterait pas d'indemnisation suite à ce retrait.

La commune ayant récupéré la charge de la parcelle au 3 octobre 2024, d'autres utilisations sont envisagées sur ce terrain stratégique en friche qui sert actuellement de parking à titre provisoire, prioritairement en lien avec le déplacement possible de la gare routière située rue Lorion.

Au titre du code de l'urbanisme³², la ville de Saint-Pierre bénéficie d'un droit de priorité, à l'image du droit de préemption, sur les cessions de l'ensemble des immeubles de l'État sur son territoire pour un total de 81,27 ha. Dans une vision à long terme de son développement, la commune conserve ainsi un droit de préférence, délégué en 2024 à l'EPFR³³, qui lui permettrait de racheter ces biens en cas de vente éventuelle par l'État.

1.3 Les insuffisances de l'évaluation environnementale

La dimension environnementale du PLU de Saint-Pierre est quant à elle largement abordée dans le PADD et le rapport de présentation (livret 2 - état initial de l'environnement et livret 2 - évaluation environnementale), mais sous un angle qui relève davantage du diagnostic que de l'établissement de règles de préservation du patrimoine écologique.

1.3.1 Des impacts sur les espaces naturels, agricoles et forestiers difficiles à évaluer

1.3.1.1 La diminution de la surface agricole utile

Avec 5 079 ha, le zonage agricole de Saint-Pierre représente toujours plus de la moitié de l'utilisation des sols. La canne à sucre représente 72 % de la production agricole concentrée sur quelques grands propriétaires fonciers qui coexistent avec de nombreux petits agriculteurs ou éleveurs, en particulier dans les hauts de Saint-Pierre.

L'espace consacré à l'agriculture est celui qui a connu la plus forte diminution de - 155 ha par rapport au PLU précédent (- 3 %). Le diagnostic du PLU explique cette évolution

³² Articles L. 240-1, L. 240-2 et L. 240-3 du code de l'urbanisme relatifs au droit de priorité.

³³ Convention opérationnelle n° 162401 – DPRI du 5 novembre 2024 entre la commune de Saint-Pierre et l'EPFR relative à l'exercice du droit de priorité par délégation.

par la baisse régulière non seulement du nombre d'exploitations agricoles (- 99, soit - 1,3 % par an), mais également de la surface agricole utile (SAU) effectivement cultivée (- 655 ha, soit - 1,6 % par an) sur les 10 dernières années.

Tableau n° 5 : L'activité agricole à Saint-Pierre

Nombre d'exploitations			Superficie agricole utile (ha)		
2010	2020	Évolution	2010	2020	Évolution
771	670	-13 %	4 033	3 378	-16,2 %

Source : recensements agricoles

Pour compenser la baisse de la surface agricole utile, les avis de l'État et de la CDPENAF ont demandé le reclassement de zones naturelles (N) en zones agricoles (A).

En réponse, le nouveau PLU a procédé à des redéploiements qui augmentent la surface du zonage agricole mais dont il convient d'analyser leur qualité en termes de potentiel agronomique effectif. Au total, une surface de près de 50 ha reclassés en zones agricoles sont pour l'essentiel déjà artificialisées ou ont vocation à le devenir au travers de la réalisation des aménagements prévus sur les espaces réservés.

Concernant les emplacements réservés au PLU pour 276 ha³⁴, la chambre rappelle que la réalisation des équipements prévus doit être accompagnée de mesures « d'évitement, de réduction ou de compensation » (ERC) dès la phase projet afin d'en limiter les impacts négatifs sur l'économie agricole et l'autonomie alimentaire de La Réunion.

1.3.1.2 Le projet Écotone et le déclassement d'espaces boisés classés

L'espace boisé classé (EBC) est un outil prévu au code de l'urbanisme dont le rôle est la protection des boisements et des forêts³⁵. Sur ces espaces forestiers, tout changement d'affectation ou d'occupation du sol ainsi que les défrichements sont interdits³⁶. Le classement en EBC est réalisé au moment de l'élaboration, ou de la modification, du PLU.

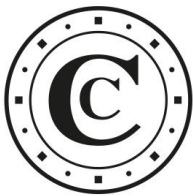
Les EBC représentent 881 ha qui sont répertoriés en zonage N dans le PLU 2024 de Saint-Pierre. Ils sont situés à la fois sur l'ensemble des ravines ainsi qu'en limite nord-est de la commune sur le secteur montagneux de Mont-Vert-les-Hauts.

Le zonage des espaces boisés classés a été revu à la baisse, en particulier sur le territoire montagneux du nord-est de la commune, en bordure du parc national de La Réunion (PNR). La surface en EBC a diminué de 122 ha au profit d'un classement en zone naturelle (N) et agricole (A) sans prescription liée au boisement.

³⁴ Prescription n° 05_00_2024062 de l'annexe 3-3 du règlement du PLU du 25 juin 2024 relatif à la liste des emplacements réservés.

³⁵ Article L. 113-1 du code de l'urbanisme : « Les plans locaux peuvent classer comme espaces boisés, les bois, les forêts, parcs à conserver ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou des plantations d'alignement ».

³⁶ Article L. 113-2 du code de l'urbanisme : « Le classement interdit tout changement d'affectation ou mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements ».



La majeure partie de la réduction d'EBC concerne le secteur de Mont-Vert-les-Hauts et s'appuie sur le projet Écotone³⁷. Cette proposition est issue d'un rapport conjoint du parc national de La Réunion, de la société réunionnaise pour l'étude et la protection de la nature (SREPEN) et d'une coopérative d'éleveurs Sica Révia et de sa filiale SEDAEL (dont la chambre d'agriculture préside le conseil d'administration) qui vise à déclasser des espaces naturels boisés classés pour les transformer en zones agricoles (A)³⁸.

La CDPENAF³⁹ et l'Office national des forêts (ONF)⁴⁰ ont chacun émis un avis favorable sur le projet de PLU en arguant que la vocation des zones EBC est de restaurer les écosystèmes naturels et non pas d'empêcher les activités agricoles sur les zones où celles-ci sont déjà mise en œuvre. Comme le souligne l'étude Écotone, l'occupation en zone EBC empêche les agriculteurs situés en zone N d'avoir droit aux fonds européens (FEADER).

La chambre remarque que ce reclassement d'espaces naturels boisés classés en zone agricole met en conformité le zonage réglementaire avec la réalité de pratiques agricoles d'élevage qui n'avaient normalement pas le droit de s'y développer. À l'initiative d'un groupement professionnel d'élevage et à partir d'un rapport confidentiel, le PLU fait disparaître l'occupation irrégulière de ces zones naturelles boisées classées et permet ainsi aux éleveurs du secteur de devenir éligibles aux aides européennes à l'agriculture.

Le reclassement en simple zone naturelle (N) sans ajout de la mention en espace boisé classé (EBC) aurait permis d'autoriser le défrichement des espèces exotiques envahissantes (EEE) sans pour autant avoir à autoriser le développement de pratiques agricoles sur la zone protégée des Hauts.

1.3.1.3 L'absence de diagnostics écologiques pour les espaces à urbaniser

En application du décret du 27 mai 2005, le code de l'urbanisme⁴¹ a rendu obligatoire la production d'une évaluation environnementale à l'occasion de la révision des PLU. L'évaluation environnementale est une démarche destinée à prendre en compte l'environnement et à mesurer l'impact des projets de développement dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU). L'article R. 104-18 du code de l'urbanisme précise le contenu de l'évaluation environnementale qui est ensuite soumise à la MRAe pour avis.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) représentent la déclinaison opérationnelle et opposable du PADD. La commune a adopté une OAP transversale

³⁷ Projet Écotone, livret hors-série confidentiel destiné à la mairie de Saint-Pierre d'août 2016, relatif à la proposition d'un zonage en espace boisé classé (EBC) pour les hauts de Mont-Vert.

³⁸ Étude Écotone de décembre 2017 pour une dynamique agroécologique sur les Hauts-de-Montvert, île de La Réunion.

³⁹ Compte rendu de la CDPENAF du 11 octobre 2023 relatif à l'examen du PLU arrêté en date du 26 juin 2023 de la commune de Saint-Pierre.

⁴⁰ Avis n° DR-SJF-RM/SL-2023 de l'ONF du 11 août 2023 et courrier de l'ONF du 29 septembre 2021 relatif à la révision du PLU de Saint-Pierre.

⁴¹ Articles L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme relatif au champ d'application de l'évaluation environnementale dans les documents d'urbanisme.

sur la thématique verte et bleue qui constitue la territorialisation du diagnostic environnemental du PLU. Son objectif est de définir les actions nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques telles que prévues à l'article L. 151-6-2 du code de l'urbanisme.

Le PLU comprend au total 26 OAP qui devront chacun faire l'objet d'un inventaire détaillé de leur patrimoine naturel (faune et flore) au moment de leur ouverture à l'urbanisation. Les diagnostics écologiques sont actuellement absents du nouveau PLU alors qu'ils sont pourtant nécessaires pour déterminer le niveau de qualité environnementale et agronomique des sols et mettre en œuvre la séquence « éviter, réduire, compenser » sur les zones à urbaniser.

La commune n'a pas engagé ces diagnostics écologiques compte tenu du coût trop important que cela représenterait pour chacune des 26 OAP. Cependant, la commune souhaite réaliser une étude générale de faisabilité sur l'ensemble des OAP (hors procédure PLU) dont l'objet sera de faciliter le pilotage de l'urbanisation nouvelle. Le cahier des charges de l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) est actuellement à l'étude pour en définir le mode de délégation et le format financier.

La chambre relève que les impacts de l'urbanisation sur l'environnement restent difficiles à évaluer, tant au niveau du calcul des surfaces anthropisées que sur les effets concernant la faune et la flore qui nécessitent des inventaires approfondis. La chambre encourage la commune à renforcer son dispositif de suivi du PADD⁴² par des indicateurs de recensement de son patrimoine écologique des différentes OAP avant leur ouverture à l'urbanisation.

1.3.2 La révision nécessaire du plan local d'urbanisme pour densifier les espaces diffus

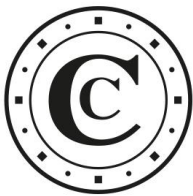
1.3.2.1 La limitation des constructions dans les secteurs déjà urbanisés

En matière d'urbanisme, la version initiale de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme prévoyait que « *l'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ».

Afin de limiter le développement de l'habitat dans les zones peu densément peuplées, l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) a modifié ces dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme :

- tout d'abord, en supprimant la possibilité d'étendre l'urbanisation sous forme de hameau nouveau intégré à l'environnement (anciens secteurs de taille et de capacité d'accueil limités - STECAL) ;
- puis, en ajoutant la possibilité de délivrer des autorisations d'urbanisme dans des « secteurs déjà urbanisés » (SDU), hors bande littorale de cent mètres et espaces proches du rivage. Ainsi, les constructions peuvent être autorisées à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation

⁴² Articles L. 153-27 et R. 121-3 du code de l'urbanisme relatifs au dispositif de suivi et d'analyse des effets sur l'environnement du plan local d'urbanisme.



de services publics dans les secteurs urbanisés identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme.

En outre, ce même article 42 de la loi ELAN prévoyait un régime transitoire applicable jusqu'au 31 décembre 2021 selon lequel pouvaient être autorisées les constructions et les installations dans des secteurs déjà urbanisés mais qui n'avaient pas encore été identifiés par le schéma de cohérence territoriale ni délimités par le plan local d'urbanisme.

1.3.2.2 Les interrogations sur le statut des zones Us

La loi Littoral du 3 janvier 1986, modifiée par l'adoption de la loi ELAN du 23 novembre 2018, a entériné le reclassement des anciens STECAL sous la forme de secteurs déjà urbanisés dans le nouveau PLU, mais avec des droits à constructibilité suspendus de manière transitoire jusqu'à l'approbation du nouveau SCoT. L'adoption du nouveau SCoT, le 2 septembre 2024, permet à nouveau les constructions dans les SDU⁴³.

Sans attendre la révision du SCoT, la commune a identifié des secteurs déjà urbanisés (SDU) qu'elle a répertorié par anticipation en espaces d'habitat résidentiel de faible densité et dont les droits de constructibilité seront limités à la densification du bâti existant (zones Us).

Cependant, le nouveau PLU n'a pas pris en compte l'avis de l'État qui demandait le classement des SDU en zones inconstructibles, ce qui en l'absence de révision du SCoT constitue un point d'incompatibilité. Plutôt qu'un reclassement en zones A ou N, la commune a préféré modifier le règlement du PLU pour interdire toute nouvelle construction sur ces secteurs diffus dans l'attente du nouveau SCoT. La ville aurait dû attendre que le SCoT identifie ces secteurs SDU avant de pouvoir les ouvrir à l'urbanisation.

L'application anticipée du SCoT par la commune est irrégulière et va nécessiter une révision du nouveau PLU pour pouvoir accorder de nouveaux permis de construire dans ces zones rurales diffuses. La modification du PLU est prévue en 2025 pour prendre en compte la révision du SCoT et la possibilité de densification de ces zones désormais classées Us.

La chambre constate que la modification du SCoT, le 2 septembre 2024, autorise désormais ce type d'opération à condition que la commune procède à une modification de son PLU lors d'un prochain conseil municipal afin de régulariser ce dispositif.

1.3.2.3 Le coût de la mise en cohérence avec le SCoT

La décision de la commune d'anticiper les prescriptions du SCoT a nécessité la régularisation du nouveau PLU moins d'un an après son adoption. Ce choix a également un

⁴³ Article L. 121-8 du code de l'urbanisme relatif à l'extension de l'urbanisation des agglomérations, des villages existants et des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

coût important pour la ville de Saint-Pierre qui a dû engager de nouveaux frais d'études pour la révision du PLU pour un montant estimé par la commune à près de 500 000 € :

- commission d'enquête publique : 50 000 € ;
- frais d'ingénierie externes : 200 000 € ;
- coûts d'étude internes : 250 000 €.

1.3.3 Une lutte contre les changements climatiques à compléter

1.3.3.1 La protection de la trame verte et bleue

La trame verte et bleue (TVB) est un outil d'aménagement du territoire instauré par les lois Grenelle 1 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Grenelle 2 portant engagement national pour l'environnement dont le rôle est de constituer un réseau écologique cohérent à l'échelle nationale pour permettre aux espèces de réaliser leur cycle de vie.

La collectivité a décidé d'intégrer la trame verte et bleue dans le PLU sous la forme d'une OAP transversale portant sur l'ensemble du territoire communal. Son objectif est de préserver les milieux naturels grâce à la restauration des continuités écologiques terrestres et aquatiques et à interdire les espèces exotiques envahissantes sur les réservoirs de biodiversité.

Ces zones de continuités écologiques occupent 1 438 ha, soit 15 % de la commune, avec une partie classée en zone N stricte au PLU : piton de Mont-Vert, forêt des hauts de Mont-Vert, rivière Saint-Etienne, ravine d'Abord et ravine des Cafres.

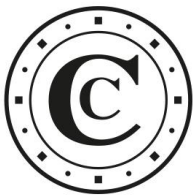
Enfin, bien que la zone littorale soit classée en réservoir de biodiversité au titre du SCoT Grand Sud, la chambre relève que le lagon et le récif corallien ne font pas l'objet de mesures de protection spécifique au titre de l'OAP de la trame verte et bleue malgré les efforts importants déjà engagés par la commune dans la préservation des milieux récifaux, en particulier à l'occasion des travaux de dragage du port de plaisance en 2024.

1.3.3.2 L'adaptation au changement climatique

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de Saint-Pierre rappelle les principes d'aménagement qui doivent contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique : surfaces non imperméabilisées, gestion des eaux pluviales, réduction des îlots de chaleur, végétalisation ou encore utilisation des matériaux biosourcés.

Le rapport de l'état initial de l'environnement du PLU (livret 2) fait référence aux enjeux de sobriété énergétique et de neutralité carbone du schéma régional climat - air - énergie (SRCAE) de 2013, au schéma régional biomasse de 2019 à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de 2022, ainsi que du plan climat - énergie territorial (PCET) de la CIVIS adopté au conseil communautaire du 17 décembre 2021.

En revanche, la chambre constate que la commune n'a pas décliné ces orientations de manière plus opérationnelle au travers de l'élaboration d'un bilan des gaz à effet de serre (BGES) et des objectifs chiffrés de réduction des émissions carbone à l'échelle de son territoire.



L'outil GES a vocation à réduire le niveau des gaz à effet de serre en croisant les différentes thématiques du PLU qui peuvent avoir un effet sur les émissions de carbone. La ville de Saint-Pierre reconnaît l'intérêt d'une telle démarche mais estime que ce type d'outil reste encore difficile à mettre en œuvre pour les collectivités.

1.3.3.3 Des problématiques de l'eau à gérer au niveau du bassin de vie

Le schéma directeur de l'aménagement et de la gestion des eaux (SDAGE) de La Réunion pour la période 2022-2027 définit les grandes orientations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau au travers d'objectifs environnementaux fixés pour chaque bassin hydrographique et que les SCoT doivent prendre en compte. Au niveau de la commune de Saint-Pierre, c'est le schéma d'aménagement de gestion des eaux (SAGE) Sud, arrêté le 19 juillet 2006, qui détermine les objectifs que le PLU doit intégrer : la fourniture en eau pour les habitants, la protection des milieux et la prévention du risque d'inondation.

L'alimentation en eau potable de la commune provient à la fois de 11 captages d'eaux souterraines et d'achat d'eau auprès de la SAPHIR et du syndicat des Hirondelles au Tampon. L'enjeu dans les années à venir sera de sécuriser l'approvisionnement en eau potable des habitants en essayant de trouver des solutions aux trois facteurs de risque susceptibles de menacer la pérennité de la ressource en eau :

- l'apport de 14 000 nouveaux habitants estimé par le PLU d'ici 2035 ;
- la qualité du réseau d'alimentation qui est l'un des plus dégradé de La Réunion avec un rendement de 60,7 % en 2020 et qui s'explique par la pression importante de l'eau dans les canalisations dans une commune dont les pentes sont très fortes ;
- les besoins en irrigation de l'agriculture, en particulier pour la canne à sucre, dont le département anticipe une augmentation des besoins dans les prochaines années.

Pour répondre à ces menaces, la commune doit dès à présent anticiper les besoins en eau en élaborant une prospective fiable à l'occasion de la révision de son schéma directeur d'alimentation en eau potable communal et en réalisant, avec la CIVIS, les projets structurants d'amélioration du réseau d'alimentation en eau potable (AEP) (usine de potabilisation « Dassy » et doublement de la canalisation SAPHIR).

La gestion des eaux pluviales représente le deuxième axe sur lequel la commune doit s'investir pour prévenir le ruissellement des eaux pluviales qui peut entraîner des risques d'inondation. Compte tenu de l'importance de cette problématique, en raison des pluies qui proviennent du plateau jusque sur les pentes de la ville, le règlement de la gestion des eaux pluviales a été renforcé dans le PLU.

Cela se traduit par de nouvelles prescriptions du règlement de gestion des eaux pluviales dans les constructions nouvelles qui vise à faire face à des crues vingtennales en prévoyant pour 70 m² d'imperméabilité la nécessité d'un système de stockage d'un m³. Chaque permis de construire est dans l'obligation de produire un coefficient « biotope » qui mesure le niveau d'imperméabilité du sol et prévoit des espaces verts sur 30 à 40 % de la parcelle. Pour sa part, la DEAL estime que ces mesures ne répondent pas pleinement aux enjeux de sécurité et

préconise de privilégier l'infiltration des eaux pluviales (zones vertes, bassins d'infiltration) alors que le PLU rend obligatoire les systèmes de rétention.

De plus, malgré l'importance de l'enjeu de la qualité des eaux de baignade sur Saint-Pierre, la chambre constate que le PLU ne traite pas du problème du rejet des eaux pluviales dans le lagon.

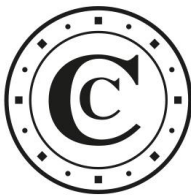
Enfin, la gestion des eaux usées est une compétence communale qui a été déléguée à un opérateur privé. La station d'épuration de Pierrefonds (STEP) arrive en limite de capacité de traitement et a fait l'objet d'une mise en demeure de l'État le 21 juin 2022. La mise en conformité devrait être effective en 2027, ce qui signifie que la réhabilitation de la station devra être menée en même temps que son extension. Le problème de saturation s'explique par le fait que la station collecte la grande majorité des effluents du Tampon qui proviennent des hauts.

La modification du SAR du 10 juin 2020 a inscrit le projet d'extension de la STEP au schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Le PLU prévoit une enveloppe de 6,2 ha pour l'agrandissement de cet équipement géré par la CIVIS et délégué à un opérateur privé. L'objectif est de doubler la capacité actuelle de la station pour traiter les rejets de 240 000 équivalents habitants de Saint-Pierre et du Tampon.

Le plan de gestion du risque inondation (PGRI)⁴⁴ 2022-2027 définit un territoire à risque important (TRI) commun pour Saint-Pierre et Le Tampon. La gestion des risques d'inondation impose une approche à l'échelle du bassin versant, seule à même d'assurer une cohérence hydraulique d'ensemble et de garantir que les actions mises en œuvre ne provoquent pas une aggravation du risque à l'aval. À ce titre, seule une coopération renforcée entre la CIVIS et la CASUD devrait pouvoir assurer la cohérence des interventions.

La chambre souligne que la gestion de la ressource en eau, à l'image de nombreux autres domaines (déchets, mobilité, environnement, économie, habitat), nécessite une approche à l'échelle du bassin de vie. La commune de Saint-Pierre et la CIVIS seraient fondées à approfondir les relations avec leurs voisins de la CASUD pour développer une vision coordonnée du Grand Sud afin de renforcer l'efficacité de leurs politiques locales.

⁴⁴ Arrêté préfectoral du 4 mai 2022 approuvant le plan de gestion du risque inondation 2022-2027.



2 LE BESOIN DE COORDINATION DES OUTILS D'AMÉNAGEMENT OPÉRATIONNEL

2.1 La politique de la ville, une adaptabilité aux contraintes locales aléatoire

2.1.1 La politique de la ville, un instrument de structuration du territoire

« *Politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants* »⁴⁵, la politique de la ville a pour but la réduction des écarts de développement au sein des villes, la restauration de l'égalité républicaine dans les quartiers les plus pauvres et l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants⁴⁶. À ces fins, cette politique publique transversale permet de regrouper les acteurs tant publics que privés compétents, de financer et de mettre en œuvre, sur un territoire et un temps donné, un ensemble de mesures. La commune de Saint-Pierre⁴⁷ est l'une des 13 communes de l'île de La Réunion signataire d'un contrat de ville (CDV) pour la période 2015-2023⁴⁸.

Pour Saint-Pierre, la dotation socle de l'Agence nationale de cohésion du territoire (ANCT) pour les instruments de la politique de la ville est de 625 000 € répartis à hauteur de 200 000 € pour le contrat de ville, 225 000 € pour le plan de réussite éducative et 200 000 € pour la cité éducative. Les actions menées au titre du CDV de la commune en 2024 concernent essentiellement le pilier cohésion sociale (67 %), avec un effort réalisé sur les actions en faveur du développement économique (25 % contre 13 % en 2023)⁴⁹.

Le contrat de ville présente la stratégie territoriale de l'intercommunalité qui consiste à structurer les espaces urbains, promouvoir la densification urbaine et améliorer leur desserte, tout en sauvegardant un environnement de qualité dans un contexte de plus en plus urbain⁵⁰. Cette nécessité de structuration urbaine était déjà identifiée⁵¹ dans le contrat urbain de cohésion sociale⁵² (CUCS) signé en 2007 et prorogé jusqu'en 2014 auquel succède l'actuel contrat de ville.

⁴⁵ Définie à l'article 1^{er} de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « Loi Lamy ».

⁴⁶ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/politique-de-la-ville-97>.

⁴⁷ Signé le 29 juin 2015 par la commune, la CIVIS, l'État, la région Réunion, le département de La Réunion, la SODEGIS, la SEMADER, la SHLMR, la SIDR, la mission locale sud, le pôle emploi, la caisse d'allocations familiales (CAF), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'agence régionale de santé (ARS), l'académie de La Réunion.

⁴⁸ La période initiale de 2015-2020 a été prolongée jusqu'en 2023.

⁴⁹ D'après la sous-préfecture de Saint-Pierre, les piliers des conditions de vie et des valeurs de la République concernent respectivement 7 % et 1 % des actions menées en 2024.

⁵⁰ CDV page 20.

⁵¹ D'après le CDV, le CUCS comportait comme objectif « accompagner la structuration urbaine ».

⁵² CUCS signé le 18 février 2007 pour les périodes : 2007-2009, prorogé en 2010-2011 jusqu'en 2014.

S'agissant des moyens humains dédiés à la gestion des instruments de la politique de la ville, la commune Saint-Pierre, dont 70 % des dépenses de fonctionnement sont dédiées à son personnel, a fait le choix de financer ces postes sur ses fonds propres. D'après la commune, ce choix s'explique par une « *volonté de soutenir les dynamiques territoriales sur ces quartiers* » en réservant la dotation socle annuelle de 200 000 € au financement des projets associatifs sans la grever du coût de la rémunération annuelle des chefs de projets, délibérée à 46 000 € par poste⁵³. Or, sur une période de 11 années⁵⁴, l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a connu des périodes de vacance sur les postes de chef de projet allant de 2 à 7 années, dont 5 années pour le QPV de Bois d'Olives, la plus longue période concernant le QPV de Condé-Concession. Le QPV de Basse-Terre ne dispose plus de chef de projet depuis 2023. La chambre relève que cette exclusivité voulue par la commune n'a pas permis une affectation de personnel stable, venant limiter une mise en œuvre efficiente du dispositif.

2.1.2 Une géographie prioritaire réformée

La méthode de détermination des quartiers prioritaires à La Réunion telle qu'établie par [décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014](#) a été contestée⁵⁵, en ce qu'elle ne permettrait pas « *de traiter de manière exhaustive et homogène les problématiques sociales* »⁵⁶. Cette méthode dite de « *carroyage* », en vigueur jusqu'au 31 décembre 2024, consistait à déterminer des carreaux de 200 mètres de côté, concentrant au moins 1 000 habitants pour une densité d'au moins 2 000 habitants au kilomètre carré dont le revenu fiscal médian⁵⁷ était inférieur à 7 900 € annuels, soit 658 € mensuel.

Tableau n° 6 : Revenus médians mensuels des QPV de Saint-Pierre en 2011

QPV	Revenu médian mensuel par habitant (en €)	Nombre d'habitants
Basse-Terre / Joli-fond	375	6 300
Bois d'Olives	458	2 380
Condé-Concession	383	1 030
Ravine Blanche	442	3 680
Ravine des Cabris	458	2 840
Terre Sainte	583	2 860

Source : CRC, d'après le contrat de ville de Saint-Pierre 2015-2020

S'agissant de la commune de Saint-Pierre, cette méthode avait exclu de la géographie prioritaire les quartiers de Pierrefonds et de Grand Bois. En 2018, Pierrefonds faisait partie du groupe des « *quartiers vulnérables proches du centre-ville* » et Grand Bois dans le groupe plus favorable des « *quartiers de propriétaires moins pauvres et éloignés des centres-villes* »

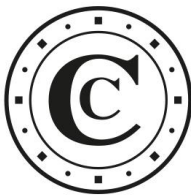
⁵³ Même si ledit poste est co-financé à hauteur de 50 % du coût global annuel.

⁵⁴ Le contrat de ville a été signé pour la période 2014-2020 puis prolongé.

⁵⁵ CRC La Réunion, *Commune de Saint-Louis – cahier 2 : la politique de la ville*, 2 septembre 2024, pages 20-22.

⁵⁶ Damien Deschamps, Olivier Proveni, *Les enjeux de la gouvernance en Outre-mer. L'exemple des politiques publiques de l'emploi et de la ville à La Réunion*, éditions AFD, « Papiers de recherche », 2022, p. 1-53.

⁵⁷ Revenu tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus.



déterminés par l'INSEE⁵⁸. Ces distinctions peuvent apparaître inadaptées à l'urgence sociale⁵⁹. Le critère de densité de population ne permettant pas de répondre à une pauvreté disséminée sur l'ensemble du territoire insulaire. En 2021⁶⁰, la population de Saint-Pierre présentait un taux de pauvreté monétaire⁶¹ de 34 % comparable à celui de l'ensemble de l'île, de 36 % contre 14 % des habitants de l'hexagone en 2020, plaçant La Réunion comme le troisième département le plus pauvre de France, derrière Mayotte et la Guyane⁶².

Ainsi, la nouvelle génération des contrats de ville pour la période 2024-2030, dits « quartiers 2030 »⁶³ et la révision des critères de détermination des quartiers prioritaires devaient apporter une réponse à cette demande de réformation. Le décret n° 2024-1212 du 27 décembre 2024⁶⁴ est venu prendre en compte les spécificités des territoires ultra-marins. Ainsi ont été établis des critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat. La nouvelle méthode dite « harmonisée »⁶⁵ consiste à construire un indicateur synthétique et à hiérarchiser l'ensemble des quartiers prioritaires à l'échelle des départements d'outre-mer. La nouvelle géographie prioritaire a délimité 57 QPV pour La Réunion⁶⁶ contre 49 selon l'ancienne méthode⁶⁷. La commune de Saint-Pierre ne compte aucun quartier sortant ni entrant. Toutefois, à l'exception de Condé-Concession, l'ensemble des QPV ont vu leurs contours élargis. La commune étant assez urbanisée, elle correspond à la logique de territoire urbain qui sous-tend les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

⁵⁸ Ludovic Besson, « [Cartographie de la pauvreté à La Réunion](#) », *INSEE analyses Réunion*, n° 34, 2018.

⁵⁹ Cf. *Les enjeux de la gouvernance en Outre-mer. L'exemple des politiques publiques de l'emploi et de la ville à La Réunion*, précité.

⁶⁰ Coralie Ramaya, « [En 2021, le taux de pauvreté s'élève à 36 % à La Réunion](#) », *INSEE Flash Réunion*, n° 268, 2024.

⁶¹ D'après l'INSEE, elle correspond ici à un seuil de 60 % du niveau de vie médian équivalent à un revenu disponible de 1 120 € par mois et par unité de consommation, d'après le dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux (Filosofi). Source : INSEE, [Panorama de la pauvreté à La Réunion](#), *INSEE Dossier Réunion*, n° 07, 2023.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Circulaire du 7 novembre 2024 relative au pilotage des contrats « quartiers 2030 » pour la fin d'année 2024 et l'année 2025 du ministère du logement et de la rénovation urbaine.

⁶⁴ [Décret n° 2024-1212 du 27 décembre 2024](#) modifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et en Polynésie française.

⁶⁵ Note de cadre méthodologique de l'ANCT du 29 mai 2024.

⁶⁶ Décret n° 2024-1212 précité.

⁶⁷ [Décret n°2014-1751 du 30 décembre 2014](#) fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française.

2.2 Des projets de renouvellement urbains inégalement soutenus par l'ANRU

2.2.1 L'expérience réussie du programme de renouvellement urbain de Ravine Blanche

Signataire du contrat urbain de cohésion sociale⁶⁸ en 2007 prorogé jusqu'en 2014, la commune a pu voir huit de ses quartiers en difficulté⁶⁹ disposer des instruments de la politique de la ville. Le quartier de Ravine Blanche, situé à l'ouest de la ville, a bénéficié du programme de rénovation urbain pour un coût total de 154 M€, financé à hauteur de 12 M€ par l'ANRU, de 23 M€ par la commune, de 3,7 M€ par l'union européenne et de 30, 5 M€ par l'État⁷⁰ au titre de la ligne budgétaire unique (LBU)⁷¹. Constitué en 1960 quasi exclusivement d'habitat social vétuste (74 % de logements locatifs sociaux), le quartier le plus dense de la commune⁷² avait été pensé comme une périphérie non intégrée au reste de la ville. Le projet de rénovation urbaine a consisté à mettre un terme à cette séparation spatiale et sociale, en intégrant le quartier à la trame urbaine favorisant ainsi une mixité sociale. Il a bénéficié d'un portage politique affirmé et continu qui, d'après les personnes interrogées, a contribué à la bonne réalisation de ce projet ambitieux.

Les réalisations ont été conçues autour de trois axes. Le premier axe relatif à la reprise de la morphologie du site en vue de redessiner une trame urbaine a consisté en la création de nouvelles rues desservant les opérations de logements, la requalification de voies existantes et la mise en œuvre d'un transport collectif en site propre (TCSP). Ces infrastructures ont été accompagnées par la mise en œuvre de techniques alternatives de gestion des eaux pluviales. Le deuxième axe concernait le programme de transformation de l'habitat, consistant en la création d'une offre en logements neufs dont 364 logements locatifs sociaux (LLS) et de 180 logements privés, la réhabilitation des 1 154 logements du parc locatif social existant. Les démolitions se sont limitées à 6 logements. Au titre de la recomposition et du développement de l'offre en équipements publics, l'ensemble des groupes scolaires a été réhabilité ; deux ont été démolis et une nouvelle école et un équipement socioculturel ont été construits. Les deux hectares de friches situées au centre du quartier ont été transformés en parc urbain. La réalisation de ce parc urbain comportant un corridor écologique de végétaux endémiques, permettant avec les bassins de rétention et des noues d'infiltration une gestion vertueuse des eaux pluviales, constitue, d'après l'Agence nationale de renouvellement urbain, « *(l') une des réalisations emblématiques du PNRU* »⁷³. L'attribution du prix qualité durable réunionnais en

⁶⁸ Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) signé le 18 février 2007 pour les périodes 2007-2009, prorogé en 2010-2011 jusqu'en 2014.

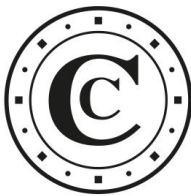
⁶⁹ Basse-Terre / Jolifond, Bois d'Olives, Condé-Concession, Ravine des Cabris, Terre Sainte, Ravine Blanche, Pierrefonds et Grand Bois.

⁷⁰ Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement, *fiche synthétique Ravine Blanche*, 30 novembre 2017.

⁷¹ La ligne budgétaire unique, gérée par le ministère des outre-mer, finance les subventions pour le logement en outre-mer. D'après le rapport annuel du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement de La Réunion publié en février 2025, la LBU représentait 84,65 M€ pour La Réunion en 2024.

⁷² D'après le site [écoquartiers](https://www.anru.fr/actualites/saint-pierre-de-la-reunion-des-quartiers-plus-durables-pour-ameliorer-le-cadre-de-vie), avant les travaux du PNRU, le taux était de 36 logements par hectares, puis de 50 logements par hectares après travaux.

⁷³ <https://www.anru.fr/actualites/saint-pierre-de-la-reunion-des-quartiers-plus-durables-pour-ameliorer-le-cadre-de-vie>



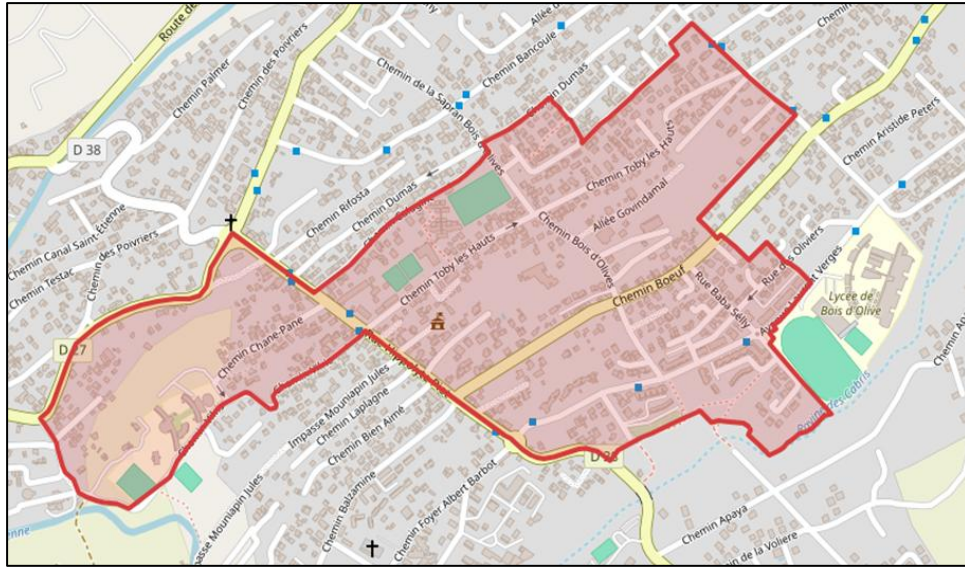
2010, du prix écoquartier dans la catégorie des villes moyennes en 2011 et du label national Écoquartier en 2013 sont venues récompenser le caractère innovant de la prise en compte de l'environnement dans la politique de la ville, le « quartier (faisant) figure de pionnier ».

2.2.2 L'ambition déçue du nouveau programme de renouvellement urbain du quartier de Bois d'Olives

2.2.2.1 Un QPV atypique

Forte du succès du PNRU de la Ravine Blanche, la commune de Saint-Pierre a piloté, pour la nouvelle période de contractualisation 2014-2030, le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) concernant le QPV de Bois d'Olives. Le territoire de Bois d'Olives s'est constitué par l'étalement urbain suivant la mutation de grands domaines agricoles. Situé au nord-ouest de Saint-Pierre, le projet NPNRU de Bois d'Olives, qui s'étend sur un périmètre de 56 hectares, compte 10 % de la population communale (environ 8 000 habitants). L'est du quartier est le secteur le plus pauvre ; les jeunes de moins de 18 ans et les allocataires de la couverture maladie universelle (CMU) y sont surreprésentés. Le parc social, construit dans les années 80 dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), est regroupé au sud du secteur. Les logements individuels, privés et anciens, y prédominent. Quartier constitué sans intervention publique, les voies de circulation n'y sont pas hiérarchisées et il n'existe pas de cœur quartier identifiable. Cette structure urbaine initialement défailante ne permet pas de répondre à l'augmentation de la population de 2 000 habitants constatée entre 1999 et 2011, les commerces et les équipements de proximité y étant peu nombreux. La voirie n'est pas hiérarchisée et inadaptée tant au volume du trafic routier qu'au partage des espaces avec les piétons et les deux roues. La desserte en transports en commun est insuffisante par rapport à l'éloignement du centre-ville⁷⁴. En outre, la gestion des eaux pluviales y est sommaire, alors que Bois d'Olives est traversé par deux ravines, la ravine Trois-Mares et la ravine des Cabris qui débordent lors d'épisodes pluvieux.

⁷⁴ Véronique Daudin, Stéphanie Lieutier, « [Renouvellement urbain et politique de la ville, six projets pour améliorer le cadre de vie des 46 000 réunionnais](#) », *INSEE analyses Réunion*, n° 10, 2015.

Carte n° 3 : Périmètre du NPNRU de Bois d'Olives

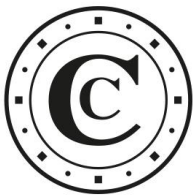
Source : ANRU

Ainsi, l'enjeu du NPNRU de Bois d'Olives est avant tout de structurer et d'équiper un quartier atypique à caractère rural, comportant 70 % de logements individuels. Celui-ci se démarque des autres projets de renouvellement urbain d'intérêt national de La Réunion qui comportent une part prépondérante de réhabilitations, de déconstructions - constructions de logements sociaux. D'après l'INSEE, à Saint-Denis, s'agissant du NPNRU Vauban-Butor, le parc de logements est constitué majoritairement de logement social collectif ; le NPNRU centre-ville de Saint-André est composé d'un quartier d'habitat social très dense ; à Saint-Benoît, le projet NPNRU Rive Droite-Beaufonds est majoritairement composé d'un parc de logements sociaux anciens ; le projet NPNRU Ariste Bolon au Port concerne un QPV comportant 1 200 logements sociaux.

2.2.2.2 Une phase de protocole efficacement menée

Le protocole de préfiguration du NPNRU de Bois d'Olives a été signé en 2016 pour un coût prévisionnel de 1,8 M€ HT, supporté à hauteur de 26 % (492 000 €) par la commune et 41 % par l'ANRU (771 000 €). L'avenant n° 1 au protocole en date du 21 novembre 2016 a vu une hausse de participation de la commune pour un montant total de 530 000 €, avec une légère baisse de celle de l'ANRU pour un montant de 731 000 €. 12 études ont ainsi été contractualisées, concernant le foncier, la topographie, l'urbanisme, l'habitat mais également l'environnement, l'hydraulique et une nouvelle politique de déchet et l'économie circulaire. Le protocole a été clôturé le 10 juillet 2023 avec une participation amoindrie de l'ANRU à 553 000 € du fait de l'abandon de deux opérations (accompagnement des bailleurs à l'évolution de leur parc et assistant de développement économique).

Afin de répondre à l'enjeu de structuration du quartier de Bois d'Olives, le périmètre des études réalisées en phase protocole de préfiguration a porté sur une zone de 300 hectares, alors que le périmètre du QPV était de 55,5 hectares (celui de Ravine Blanche était de 60 hectares).



Une telle approche globale du quartier est permise par le règlement général de l'ANRU relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain⁷⁵, aux termes duquel « *le (NPNRU) traduit une ambition politique : la transformation profonde des (QPV) concentrant les difficultés sociales et présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants, en matière (...) de trames urbaines et foncières inadaptées (...). Il vise à concentrer les moyens et ressources de l'Agence pour soutenir les investissements et les dépenses d'ingénierie directement liées permettant d'aboutir à une mutation des quartiers, et favoriser la mixité sociale et fonctionnelle (...). Pour permettre le changement de l'image et de l'attractivité du QPV concerné il est nécessaire de mettre en œuvre une restructuration urbaine globale. Dans ce cadre, il s'agira d'articuler un projet global liant et hiérarchisant : – la démolition d'immeubles incluse dans des opérations d'aménagement d'ensemble, libérant et réorganisant l'offre foncière ; – le développement d'une offre immobilière nouvelle ; (...). /L'Agence prendra en compte et apportera son concours financier aux seuls projets de renouvellement urbain (portant sur des quartiers d'intérêt national ou régional) mettant en place l'ensemble de ces interventions de manière coordonnée et pertinente au regard du contexte local. ».*

Cette première phase de protocole a pour but, au terme des études, de définir un projet dont la faisabilité est démontrée en vue d'élaborer la seconde phase qui est celle de la convention pluriannuelle, pour une signature prévue en 2018. À cet effet, la tenue à compter de mars 2018 de réunions de travail partenariales et de comités d'engagement a été prévue après avis des partenaires et contractualisation⁷⁶. Les études réalisées au stade du protocole ont été menées en vue de permettre la mutation du quartier de Bois d'Olives en véritable ville relais. L'idée principale du projet est de densifier le quartier. En 2017, Bois d'Olives comptait une densité de 9,6 logements par hectare, très en deçà de l'objectif de 30 logements par hectare fixé par le schéma d'aménagement régional de 2011. Le projet présenté visait à impulser, via le NPNRU, une dynamique de densification de 12 logements par hectare, qui se développerait au-delà de la temporalité du projet de renouvellement urbain. À cet effet, la commune envisageait de procéder au rachat de parcelles privées, de mettre en œuvre la procédure de prescription trentenaire pour les biens vacants sans maître, de recourir à l'expropriation des biens en état d'abandon manifeste et de procéder au remembrement du foncier par le procédé « *build in my backyard* » (BIMBY)⁷⁷.

⁷⁵ [Arrêté du 13 novembre 2023](#) portant approbation des modifications du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain.

⁷⁶ Point d'avancement des projets de renouvellement urbain réalisé par la DEAL dans le cadre du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement, le 14 décembre 2017.

⁷⁷ Démarche de densification douce visant à créer de nouveaux logements sur des parcelles déjà construites. Il s'agit de diviser des parcelles ou de surélever des maisons de propriétaires volontaires. Encadrée par une collectivité, elle repose sur l'initiative des habitants.

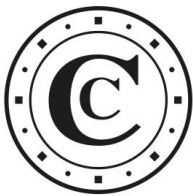
2.2.2.3 Une première version du projet présentée en réunion de travail partenarial favorablement accueillie

Le projet initial, présenté à l'ANRU lors de la réunion de travail partenarial (RTP) du 5 avril 2018, fondé sur le large périmètre des études de la phase de protocole, proposait une restructuration d'ampleur estimée à 219 M€. La requalification de la trame viaire existante implique des travaux de 75 M€ pour les routes, les voiries et les réseaux divers, avec la nécessité de gestion des eaux pluviales et de 33 M€ pour la réalisation d'ouvrages d'art. Ces infrastructures permettent d'accueillir la production de logements proposée, à savoir 340 logements locatifs sociaux afin d'atteindre un taux de 19 % de logements sociaux à laquelle s'ajoutent les mesures de diversification de l'habitat (objectif de 135 logements d'accession abordable, mise sur le marché de lots à bâtir de 250 m²). Ce volet habitat est le deuxième poste le plus important du projet estimé à 70 M€. Toutefois, le volet hydraulique et le foncier, qui sont deux postes dont dépendent les aménagements précités, n'ont pas été chiffrés au stade de la présentation lors de la réunion de travail avec l'ANRU.

Au titre des équipements publics, chiffrés à 23 M€ en sus des 13,5 M€ prévus pour la réalisation de places publiques, étaient proposées la construction d'une école, d'un gymnase, d'une piscine, de city stades de proximité, d'un espace socio-culturel innovant mutualisé avec un espace de type *coworking* ainsi que la réhabilitation de deux écoles et la remise à niveau de la mairie annexe. Enfin, 4,5 M€ consacrés aux équipements économiques ont été prévus.

Si la qualité du projet urbain présenté, notamment sa prise en compte des spécificités du territoire et ses objectifs prioritaires d'augmentation de la diversité de l'habitat, d'adaptation de la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines visées et de lutte contre l'étalement urbain, sont en adéquation avec le règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU du 25 mai 2018, son périmètre est plus problématique. Toutefois, ce même règlement permet « (...) si la requalification des quartiers prioritaires le nécessite », de « (...) financer des interventions conduites à proximité de ces quartiers. Pour toutes les demandes d'intervention en dehors du périmètre du quartier, le caractère indissociable et nécessaire à la requalification du quartier devra être démontré par le porteur de projet. ».

Bien que la qualité et l'avancée du projet aient été salués par les partenaires (dont l'ANRU) lors de sa présentation en réunion de travail, les prémices d'un recadrage du projet sont posées. Un premier rappel concerne la concentration des financements à l'intérieur du périmètre du quartier prioritaire, qui implique une limitation de l'accompagnement de l'agence pour la résorption de l'habitat indigne aux 3 poches résiduelles du QPV. Dans ce cadre, il est recommandé à la commune de poursuivre le diagnostic de l'état de l'habitat. L'agence forme un second rappel sur la cible première de ses financements, le parc d'habitat existant. Toutefois, compte tenu du contexte économique de l'île et le besoin élevé en logements locatifs sociaux, elle se montre « ouvert(e) à étudier la possibilité d'un accompagnement (...) pour expérimenter un processus vertueux de développement urbain visant une mixité des produits logements, une densité suffisante au regard de la rareté du foncier réunionnais et une qualité urbaine et architecturale adaptée au climat, aux modes de vie et à la mixité sociale recherchée. ». L'étude d'un financement exceptionnel sur le bilan d'aménagement de la poche opérationnelle située dans le QPV limitant la part de logement de LLS à 30 % est abordée. À cet effet, il est demandé à la commune de produire un bilan d'aménagement prévisionnel détaillé et motivé à partir duquel seront déterminées les dépenses à retenir dans l'assiette subventionnable et le taux de financement.



La commune est alertée sur le volume élevé de logements privés programmés dans un délai court. Il lui est demandé de préciser un calendrier de mise en œuvre du projet « *afin d'assurer son réalisme opérationnel compte tenu de l'ampleur des interventions envisagées sur les voiries et espaces publics* ». En outre, d'autres précisions doivent être apportées concernant les aménagements et les équipements publics. S'agissant des interventions sur le logement locatif social existant et les résidentialisations à programmer la répartition foncière entre bailleur et commune, les modes de gestion et la répartition de la charge financière doivent être précisées. Compte tenu de l'importance du projet, l'agence détermine les critères d'un cadrage financier : la faisabilité opérationnelle du programme proposé d'ici 2024, la détermination d'un secteur d'intervention homogène, une cohérence géographique avec les secteurs d'interventions sur l'habitat financées par l'ANRU, l'engagement de la commune et des co-financeurs sur les interventions prévues à l'échelle du quartier au sens large.

2.2.2.4 Une contractualisation précipitée et inadaptée à ce projet atypique

La commune s'est efforcée de prendre en compte les demandes formulées par l'ANRU à l'issue de cette réunion, ce qui a abouti à une seconde version du projet détaillée dans le plan guide d'août 2018. La finalisation du projet était conçue comme faisant suite à un processus itératif. En effet, le comité de pilotage du 27 février 2018 envisageait une seconde réunion technique partenariale afin de préciser ce projet d'envergure avant présentation au comité d'engagement prévue à la fin du mois de septembre ou au début du mois d'octobre 2018.

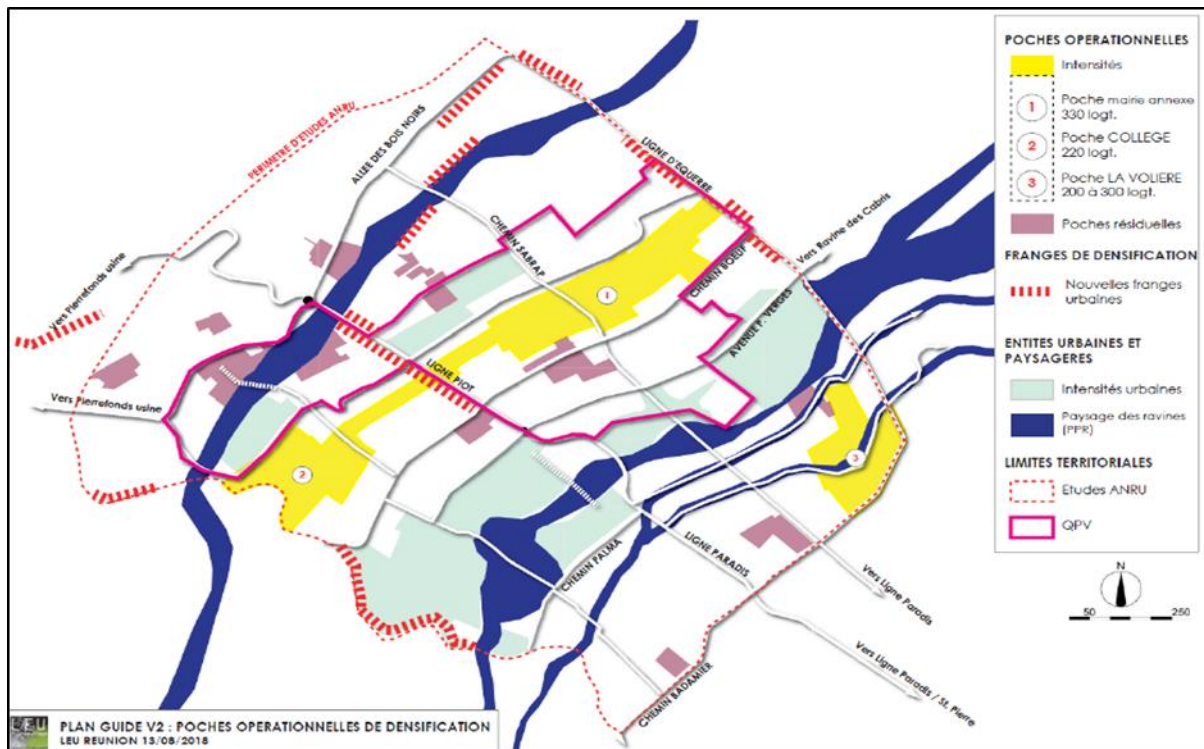
Le déroulé de l'instruction des dossiers portant sur au moins un quartier d'intérêt national est décrit à l'article 3.1 du règlement général de l'ANRU pour le NPNRU. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et le maire, ou leurs représentants, présentent leur dossier relatif au projet de convention pluriannuelle de renouvellement urbain au comité d'engagement de l'ANRU qui l'examine et qui émet un avis dont les documents contractuels doivent tenir compte. Ces documents contractuels, qui engagent la programmation des concours financiers de l'ANRU, sont approuvés par le conseil d'administration de l'Agence ou, par délégation, son directeur.

Une telle présentation par les élus n'a pas été permise. Le comité d'engagement de l'ANRU du 5 septembre 2018 s'est tenu sans audition des élus, sur la base des éléments remis lors de la réunion de travail partenarial au mois d'avril 2018, qui ne pouvait être une version définitive, sans prise en compte du travail de précision effectué par le porteur de projet⁷⁸, qui a consisté notamment à phaser le projet selon des périmètres temporels et opérationnels, le temps du NPNRU à l'horizon 2024 « *où le NPNRU se positionne comme un levier pour le reste du territoire* » et un temps plus lointain à l'horizon 2030 de finalisation⁷⁹.

⁷⁸ L'avis du comité d'engagement du 5 septembre 2018 précise que « *les partenaires de l'ANRU ont examiné le projet de renouvellement urbain de la commune de Saint-Pierre (La Réunion) lors du comité d'engagement du 5 septembre 2018, à partir du dossier transmis par le porteur de projet pour la réunion de travail partenarial du 5 avril 2018.* ».

⁷⁹ Version 2 du plan guide du mois d'août 2018.

Carte n° 4 : Poches opérationnelles de densification prévues par la version 2



Source : commune de Saint-Pierre

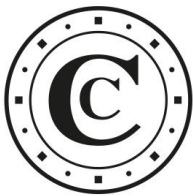
Une telle accélération du processus de contractualisation a porté préjudice à ce projet atypique. Cette accélération, à laquelle aucune justification n'a été apportée, si ce n'est « *une mise en œuvre plus rapide des projets de renouvellement urbain* »⁸⁰, n'a été communiquée que tardivement aux porteurs de projet. Le comité d'engagement s'est tenu un mois avant ce qui était annoncé et ce n'est que postérieurement à celui-ci que le porteur de projet a été informé « *de l'accélération et de la mise en tension de l'ANRU* »⁸¹. Ces dernières ont conduit à la suppression des comités d'engagement systématiques, afin de procéder à une contractualisation rapide se fondant sur « *ce qui est prêt* » avec un avis rendu « *d'ici trois semaines* », alors que la commune travaillait toujours à affiner son projet.

Malgré la reconnaissance de la qualité des études de diagnostic menées lors de la phase de protocole et la volonté affichée de l'ANRU dans l'avis du comité d'engagement du 5 septembre 2018 « *(d') accompagner la collectivité dans la mise en œuvre de ce projet exemplaire, (...) au vu du contexte économique à La Réunion et du besoin élevé en logements locatifs sociaux, (...) à titre exceptionnel, (...) pour expérimenter un processus vertueux de développement urbain visant une mixité des produits logements, une densité suffisante (...) et une qualité urbaine et architecturale adaptée au climat, aux modes de vie et à la mixité sociale recherchée* », la participation financière de l'Agence s'est avérée minime au regard du projet présenté avec un abandon des opérations relevant de l'habitat.

Les concours financiers de l'ANRU sont apportés selon une programmation détaillée par opération physique, définie comme « *une action physique ou une opération intellectuelle concourant à la requalification urbaine et sociale du quartier* », faisant l'objet d'une typologie

⁸⁰ Courrier de l'ANRU du 8 novembre 2018.

⁸¹ Compte rendu du comité de pilotage du 2 octobre 2018 et formellement par l'ANRU par courrier en date du 8 novembre 2018.



par nature. Le règlement financier de l'ANRU de 2016 puis le règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU du 25 mai 2018 regroupent les natures d'opération selon trois thématiques : les opérations d'ingénierie (études et conduite de projet, relogement des ménages avec minoration de loyer), les opérations d'aménagement et les programmes immobiliers. Ces typologies sont essentiellement établies, soit sur une approche de démolition/reconstruction (démolitions de logements locatifs sociaux et reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux, production d'une offre de relogement temporaire), soit de « recyclage » de l'existant (requalification de logements locatifs sociaux, résidentialisation de logements⁸², recyclage de copropriétés dégradées recyclage de l'habitat ancien dégradé actions de portage massif en copropriétés dégradées). Toutefois, les opérations d'aménagement d'ensemble définies comme étant les travaux qui permettent de rendre les sols adaptés à leur destination finale (réalisation d'infrastructures, interventions sur les espaces publics) et la mention « *autres investissements* », rendaient possible une prise en compte des spécificités du projet du NPNRU de Bois d'Olivres.

Or, l'ANRU a validé un montant total maximum de subventions de 7,2 M€ recentré sur la « *poche école* » du QPV, limitée à la réhabilitation et à l'extension de deux écoles primaires sous maîtrise d'ouvrage de la commune ainsi que la réalisation d'équipements publics (centre social innovant) et d'infrastructures (requalification de chemins agricoles et transformation du terrain de foot en espace collectif). Le volet logements se limite à une subvention de 545 000 € accordée aux bailleurs sociaux pour des opérations de résidentialisation sur ce quartier prioritaire de politique de la ville (QPV). Les travaux de l'opération de résidentialisation des Oliviers (25 logements locatifs sociaux de la société immobilière du département de La Réunion - SIDR) sont finalisés. Les travaux de résidentialisation Belvédère et Vétiver (75 logements de la SEMADER) doivent débuter en 2025. Cette limitation du projet à la « *poche école* » s'est faite au détriment de la « *poche mairie annexe* » qui prévoyait la construction de 330 logements par la création d'une zone d'aménagement concertée. Pourtant, dans son avis du mois de septembre 2018, l'ANRU envisageait, à titre exceptionnel, un financement sur le « *bilan d'aménagement de la poche opérationnelle « Mairie » (...) afin d'atténuer la prise de risque liée au développement de logements privés* ».

La seule rencontre entre les élus et les représentants de l'ANRU s'est déroulée postérieurement à l'avis du comité d'engagement en novembre 2018. À cette occasion, suite à la demande du maire de Saint-Pierre, la participation de l'ANRU a été réévaluée légèrement à la hausse à 7,7 M€ (890 000 € pour la conduite de projet, 4,2 M€ pour les équipements publics, 520 000 € pour la résidentialisation des logements de la SIDR et de la SEMADER, 200 000 € pour la requalification de l'habitat ancien dégradé). La participation de l'ANRU au financement de la poche « *mairie annexe* » a été définitivement écartée du fait de l'équilibre du bilan financier de la zone d'aménagement concertée (ZAC). D'après la commune, lors de la signature de la convention en 2020, le projet de réhabilitation a été arrêté à 62 M€, subventionné à 12 % par l'ANRU. En 2024, le montant du projet est réévalué à 83 M€ subventionné à 9 % par l'ANRU. Cette augmentation de 33 % est supportée par la CIVIS, la ville, avec une

⁸² La résidentialisation concerne essentiellement les travaux de sécurisation d'embellissements des abords (clôtures et végétalisations). Elle ne relève pas de travaux de réhabilitation des logements.

augmentation des financements du département, du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)⁸³ et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

La « *poche école* » concerne la réalisation de divers travaux d'aménagement sur un secteur allant de la rue Calogine à la placette au droit de l'école Albius, y incluant un terrain de football. Ces travaux concernent notamment le renouvellement, le déplacement ou la réalisation de réseaux d'eau potable, d'eaux pluviales et d'eaux usées, l'enfouissement des réseaux aériens, la réalisation de l'éclairage public et l'aménagement des espaces publics estimés à 8 M€. La société d'équipement du département de La Réunion (SEDRE) s'est vue confiée le mandat de maîtrise d'ouvrage de cette opération⁸⁴.

Alors que le projet de renouvellement de Bois d'Olives portait l'ambition communale d'un modèle d'aménagement des espaces péri-urbains de mi-pentes, le financement de l'ANRU l'a réduit à 3 opérations de résidentialisation (158 logements sociaux), la réhabilitation et l'extension de 2 écoles (maternelle et élémentaire), la requalification des voiries et la création de liaisons douces, l'aménagement d'espaces publics (« *poche écoles* ») et la création d'un espace socio-culturel innovant, équipement public à destination des acteurs locaux de l'économie sociale et solidaire. La chambre s'interroge sur le projet de renouvellement adopté, marqué par une absence de production de logements locatifs sociaux et de logements en accession à la propriété dans un contexte insulaire déficitaire.

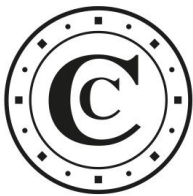
2.2.3 Le renouvellement urbain intégré au plan local d'urbanisme

Le PNRU de Bois d'Olives contractualisé n'a pas su répondre à une forme atypique de renouvellement urbain qui correspond à une nécessité de structuration et d'organisation de ces quartiers créés par étalement urbain, pourtant caractéristiques à La Réunion. Pour autant, les études réalisées lors de la phase protocole ont constitué une première avancée dans la détermination des modalités de densification de la « poche marie annexe » dont les contours correspondent à une ancienne exploitation agricole familiale. Les liaisons nécessaires avec le chemin Bœuf ainsi que les objectifs de logements ont été prévus dans le plan guide. Les études réalisées ont permis de préciser les éléments de densité des logements, de répartition entre logements sociaux et privés, un découpage par lots ainsi que de réfléchir à la procédure d'aménagement la plus appropriée. En outre, la déclaration d'utilité publique (DUP) intègre la question du transport en commun en site propre (TCSP) et la création des réseaux destinés à accompagner la densification. La CIVIS intervient dans le cadre du NPNRU principalement au travers du TCSP dont l'objectif est de relier les quartiers de la Ravine des Cabris à Bois d'Olives en passant au milieu par le chemin de la ligne d'équerre.

La « poche mairie annexe » qui devait permettre la construction de 330 logements n'a pas fait l'objet de financement de l'ANRU. Globalement, le projet de densification porté par la commune a révélé l'insuffisance du PLU datant de 2005 alors en vigueur. L'adoption d'un

⁸³ Le FRAFU est un dispositif prévu à l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme et est spécifique aux départements d'outre-mer. Instruit par la DEAL, il coordonne les interventions financières de l'État, des collectivités territoriales voire de l'Union européenne afin d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être en vertu des documents d'urbanisme applicables.

⁸⁴ Délibération du 16 mai 2023.



nouveau PLU est venue y remédier. Les études réalisées lors de la phase de protocole, à l'instar de celles relatives au traitement des eaux pluviales, y ont été valorisées.

En outre, la commune a intégré les éléments du projet de renouvellement urbain transcrits sous forme d'OAP et d'éléments nécessaires à la révision du PLU en vigueur. Ainsi, la ZAC « mairie annexe » a été créée lors de l'adoption du PLU de 2024, par application des dispositions de l'article L. 151-7-2 du code de l'urbanisme aux termes duquel « (...) *la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme contenant des orientations d'aménagement et de programmation peut valoir acte de création de la zone d'aménagement concerté* (...) ». La ZAC « mairie annexe », qui s'étend sur 300 hectares, est essentiellement composée de propriétés privées. Une déclaration d'utilité publique (DUP) a été adoptée en conseil municipal en 2023 pour permettre de futures expropriations qui seront rendues nécessaires pour achever la maîtrise foncière de la ZAC. La commune a conclu une convention de délégation du droit de préemption a été conclue avec l'EPFR afin de réaliser les acquisitions foncières. Elle signale que jusqu'ici seules des acquisitions amiables ont été menées.

Dans son courrier du 30 juillet 2019, l'ANRU a écarté de manière définitive toute perspective de financement de la ZAC « mairie annexe » pour des motifs peu explicites. L'agence s'est en effet bornée à relever que « (...) *les analyses techniques portées sur le montage de la ZAC, tout particulièrement concernant l'évaluation de la part de l'usage par les futurs habitants des infrastructures rénovées ou créées, peuvent conduire à un équilibre financier de l'opération* ». D'après la commune, c'est sur la base d'une étude effectuée par un prestataire qui ne lui a pas été communiquée, que l'ANRU a conclu à une absence de déficit prévisionnel du bilan financier de ZAC. Or, la cherté du foncier constitue un frein à la commercialisation des lots pouvant affecter l'équilibre financier de la ZAC. En effet, d'après la commune, le coût du pré-bilan de la ZAC prévoit une estimation de 300 €/m² ; le coût du logement libre vendu à Bois d'Olives est de 3 500 €/m², alors que le logement privé construit en centre-ville est estimé à 4 300 €/m². La commune envisage donc la conclusion d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage afin de l'accompagner dans le montage de la concession d'aménagement à venir, notamment pour estimer le niveau de commercialisation possible en prenant en compte les dispositifs de défiscalisation et de logement social, préciser le risque commercial et le niveau d'intervention des services communaux.

2.3 La dynamisation du centre-ville mobilisant les finances communales

2.3.1 Des programmes nationaux de revitalisation du territoire financés majoritairement par la commune

Dès 2003, la commune de Saint-Pierre s'est engagée dans un programme de revitalisation de son centre-ville⁸⁵. Cette démarche est poursuivie dans le cadre d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) et de la mise en œuvre du dispositif « cœur de ville ». Le 15 janvier 2019, la commune s'est engagée dans le programme national Action Cœur de Ville (ACV) qui comporte cinq axes : produire une offre attractive de l'habitat en centre-ville ; favoriser un développement économique et commercial équilibré ; mettre en valeur des forces urbaines, l'espace public et le patrimoine ; développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions ; fournir l'accès aux équipements et services publics. Après une phase d'initialisation qui consiste en la réalisation d'études de diagnostics (estimées à 430 000 €) afin de définir un projet de mise en œuvre d'actions déjà engagées, dites « actions matures » (à l'instar de la réhabilitation des jardins de la plage pour 1,4 M€ cofinancés par la CIVIS et le Fonds européen de développement régional (FEDER)), une seconde phase de déploiement voit la réalisation du projet qui se décline en actions.

Le 19 novembre 2021, cette convention a été homologuée en convention d'opération de revitalisation du territoire⁸⁶. Créée par loi ÉLAN⁸⁷ du 23 novembre 2018, l'opération de revitalisation du territoire a pour objet « (...) la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisir, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable. ». Afin de faire bénéficier à l'ensemble des communes de la CIVIS du dispositif d'ORT, une convention ORT intercommunale multisites a été contractualisée ; elle intègre les programmes ACV 1 et 2 ainsi que « petites villes de demain » (PVD). À la suite de l'approbation par la CIVIS de la convention ORT intercommunale en septembre 2023, la commune a intégré cette convention dite « ORT chapeau » ou multisites.

Le plan d'action déterminé par le programme Action cœur de ville (ACV) de Saint-Pierre (détaillé en annexe n° 3) était estimé à 62,9 M€ TTC en novembre 2021. Malgré la présence de neuf co-financeurs, qui se partagent cette charge financière, c'est sur la commune que pèse la part la plus importante de celle-ci.

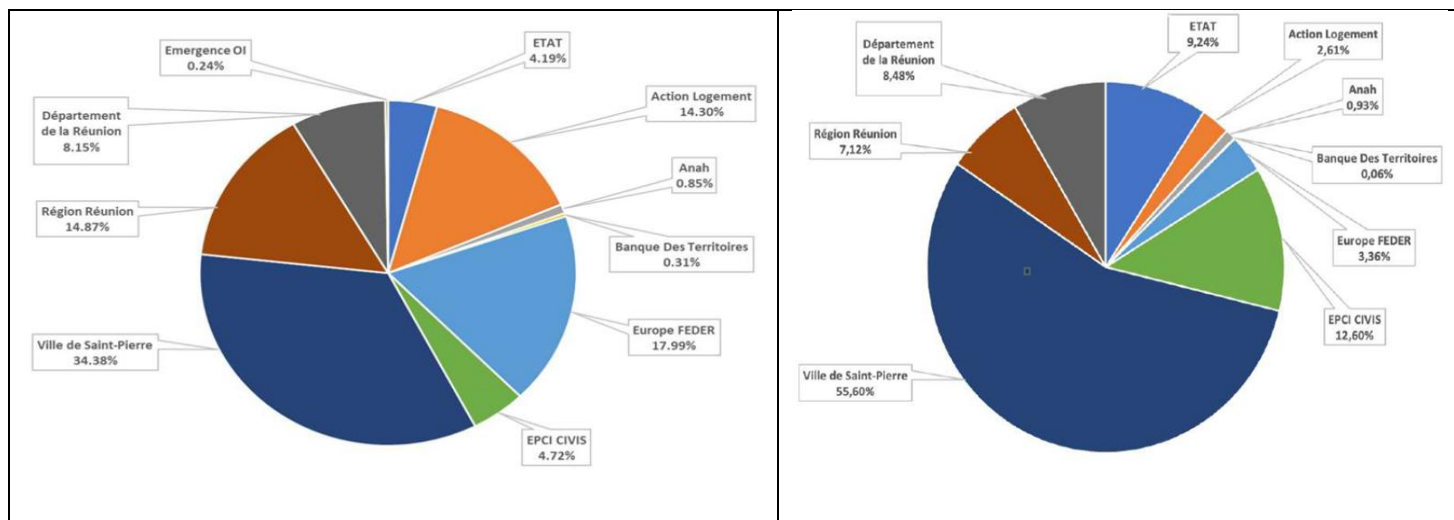
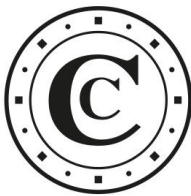
Schéma n° 2 : Répartition du financement du programme action cœur de ville de Saint-Pierre

2021	2023
------	------

⁸⁵ D'après le compte rendu du comité de pilotage du projet action cœur de ville du 11 juillet 2018, ce programme a permis de réhabiliter la rue des bons enfants, de créer la ZAC du Mail, de réaliser les jardins de la plage.

⁸⁶ Le périmètre de l'opération de revitalisation du territoire comporte trois secteurs d'intervention : voir annexe n° 2.

⁸⁷ [Loi](#) du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.



Source : commune de Saint-Pierre

En 2023, l'avenant n° 2 à la convention ORT est venu réduire le volume des actions prévues, soit 16,4 M€ TTC qui faisaient l'objet d'un portage communal exclusif, bien que co-financé à hauteur de 11,3 M€ HT. Le projet pour la période 2023-2026 s'élève à 58 M€ TTC, la part de financement communal devenant majoritaire face à la baisse significative des participations de la région Réunion de moitié, de l'Europe via le fonds européen de développement régional (de 17,99 % à 3 %), d'action logement (de 14,30 % à 2,61 %), l'augmentation de la participation étatique et intercommunale ne permettant pas de la compenser. À cet égard, l'avenant n° 1 fixant les participations financières avait précisé leur caractère déclaratif, dans la mesure où « *les moyens financiers évoqués dans l'avenant dépendent exclusivement des procédures et instances propres à chaque partenaire signataire et ne constituent donc pas des engagements définitifs.* »⁸⁸. Au titre des difficultés rencontrées au cours du déploiement, les signataires de la convention mentionnent le défaut de « *fléchage, de priorisation et de labellisation des crédits pouvant être alloués aux cofinancements des actions* ». La chambre relève que ces imprécisions sont défavorables à un pilotage efficient de la trajectoire financière de ce projet pluriannuel.

Les signataires de la convention évoquent la nécessité de disposer de plus de cofinancement sur les projets emblématiques. Ils rejoignent ainsi l'une des critiques formulées dans le rapport du Sénat⁸⁹ relatives à une insuffisance des aides de l'État et des partenaires.

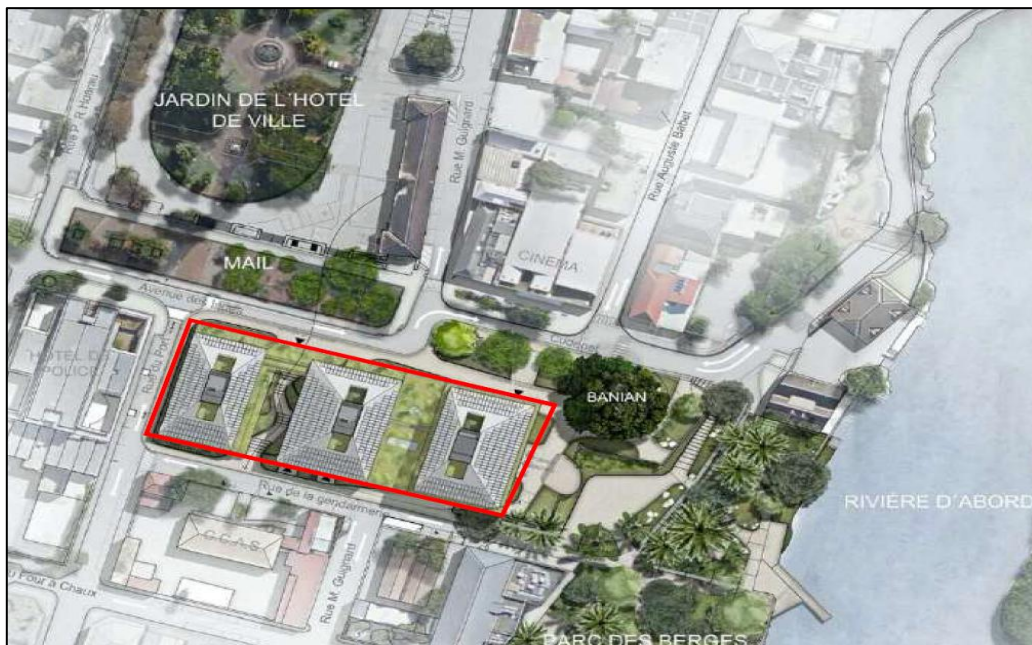
⁸⁸ Avenant 1 valant convention ORT du 19 novembre 2021, page 30.

⁸⁹ Rémy Pointereau, Sonia de La Provôté, Serge Babary, Gilbert-Luc Devinaz, [Revitalisation des centres-villes et des centre-bourgs : entre enthousiasme et frustrations](#), rapport d'information, Sénat, n° 910 (2021-2022), 29 septembre 2022.

2.3.2 La réalisation du centre administratif municipal, opération phare du programme action cœur de ville

Identifiée comme faiblesse par le diagnostic mené lors du programme Action Cœur de Ville, la dispersion des services communaux dans divers immeubles du centre-constitue à cet égard un frein à leur accessibilité. Rationnaliser leur implantation permet, selon la convention ORT, une meilleure lisibilité et optimise leur fonctionnement. Ainsi, la construction d'un centre administratif à proximité de l'hôtel de ville et dans la ZAC du Mail a été programmée, l'amélioration de l'accès aux services publics communaux constituant un objectif du programme ACV. L'implantation de cet ouvrage au sein de l'espace hôtel de ville-esplanade-rivière d'Abord contribue à la mise en valeur de ce site jugé « sous-exploité » par l'étude de diagnostic

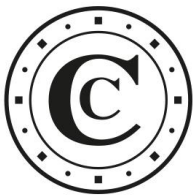
Carte n° 5 : Implantation de la cité administrative de Saint-Pierre



Source : commune de Saint-Pierre

Le budget global de cette opération s'élève à 41 M€ TTC, financé majoritairement par la commune pour 25 M€ HT, avec un co-financement de la CIVIS de 5 M€ HT, puis régional et départemental de 3 M€ HT chacun et, enfin, de l'État pour 2 M€ HT. La passation, le suivi et l'exécution des marchés d'études et de travaux, estimés à 38 M€ HT ont été externalisés à la société publique locale (SPL) Grand Sud par convention de mandat de maîtrise d'ouvrage en date du 1^{er} février 2018. Ce mandat n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence, la commune de Saint-Pierre, actionnaire de la SPL Grand Sud, a choisi de recourir à une prestation intégrée. En outre, d'après la commune, pour l'exécution des prestations qui lui ont été confiées, la SPL Grand Sud est assujettie aux mêmes procédures de validation, notamment par le service de la commande publique, que les services de la collectivité. La convention de mandat de 2018 prévoyait un budget de l'opération de 23 M€ HT, valeur avril 2016, réévalué en 2024 à 39 M€ HT. Le mandataire a vu sa rémunération passer de 587 000 € HT à 751 000 € HT.

Le choix du projet de centre administratif a été opéré suivant une procédure de concours de maîtrise d'œuvre comportant une étape de sélection des candidats admis à concourir suivie



d'une étape de choix d'un projet. À cet effet, la SPL Grand Sud a procédé à l'envoi à publication d'un avis de concours le 6 juin 2018. Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, alors en vigueur, prévoyait en son article 88 : « II. (...) Lorsque le concours est restreint, l'acheteur établit des critères de sélection clairs et non discriminatoires des participants au concours. (...) III. - Le jury, (...), examine les candidatures et formule un avis motivé sur celles-ci. Lorsque le concours est restreint, l'acheteur fixe la liste des candidats admis à concourir et les candidats non retenus en sont informés. ».

En l'espèce, le procès-verbal portant avis du jury sur les candidatures du 15 novembre 2018 mentionne que 49 candidatures ont été réceptionnées. L'avis de concours limite à 4 le nombre de candidats admis à concourir.

Au titre du dossier de candidature, il était demandé de produire une lettre de candidature. Pour apprécier les capacités professionnelles étaient requis l'indication des titres d'études ou expérience professionnelle des responsables et exécutants la prestation de service envisagée, la présentation d'une liste des principales opérations réalisées au cours des cinq dernières années et indiquant notamment les missions effectuées, les surfaces des projets, les coûts des travaux, la désignation du pouvoir adjudicateur et l'année de réalisation. Au titre de l'appréciation de la capacité technique des candidats étaient exigés une déclaration indiquant les effectifs du candidat et l'importance du personnel d'encadrement, l'indication des matériels et équipements techniques affectés à l'opération. La capacité financière était appréciée sur la base d'une déclaration du chiffre d'affaire global réalisé au cours des trois derniers exercices disponibles. En outre, étaient demandés la production d'une note indiquant la motivation du candidat à réaliser cette opération, le tableau de synthèse de présentation de l'équipe et l'affiche de présentation des références de l'architecte.

En outre, des compétences minimales étaient exigées en matière de conception des bâtiments en milieu tropical : thermique ; aménagements paysagers et aménagement d'intérieur ; ingénierie, voirie et réseaux divers ; ingénierie structure ; ingénierie-fluides ; basse tension et système de sécurité incendie ; ingénierie acoustique ; aéraulique et thermique ; économie de la construction qualité environnementale du bâti.

Sur la base de ces éléments, la sélection des candidats s'effectue selon trois critères de sélection. En premier lieu, « l'adéquation et la qualité des références déclarées de l'équipe de maîtrise d'œuvre en rapport et proportionnées avec l'objet du marché ». En second lieu, « l'adéquation des capacités techniques et professionnelles déclarées de l'équipe de maîtrise d'œuvre en rapport et proportionnées avec l'objet du marché » et, enfin, « l'adéquation de la capacité financière avec la consistance de la mission sur la base des déclarations de chiffre d'affaires produites par le groupement ».

Or, dans les faits⁹⁰, après avoir éliminé les 14 candidatures irrecevables afin de sélectionner les 4 candidats admis à concourir parmi les 35 candidatures déclarées recevables, le jury s'est borné à procéder à un vote à main levée de trois tours où « sont retenus les candidats ayant une majorité d'au moins cinq (voix) ». Ainsi, il n'a pas été fait application des critères de sélection annoncés.

⁹⁰ Procès-verbal portant avis du jury en date du 15 novembre 2018.

La chambre relève que le jury a fait application d'une méthode de sélection irrégulière⁹¹ qui n'ayant pas été prévue dans l'avis de concours, contrevient à l'exigence de mise en œuvre de critères de sélection clairs et non discriminatoires ainsi qu'aux principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement entre les candidats posés par le code de la commande publique.

L'application d'une telle méthode a irrégulièrement octroyé un pouvoir d'appréciation discrétionnaire aux membres du jury. Ceci est d'autant plus problématique qu'en matière de prévention des conflits d'intérêts, la commune se limite aux obligations de déclaration d'intérêt des agents sur emplois fonctionnels et du cabinet et n'a pas précisé des mesures prises s'agissant des élus et de ses agents⁹². Cette approche restrictive est confirmée par l'absence de toute mention sur les procès-verbaux du jury de concours.

Aux termes de l'article 2 de la [loi du 11 octobre 2013](#) relative à la transparence de la vie publique, constitue un conflit d'intérêts « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». S'agissant des élus locaux, l'article [L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales](#) précise que « 3. *L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.* ».

Afin d'accompagner les élus et les agents dans une démarche anti-corruption, la chambre invite la commune à adopter des règles claires sur ce qui constitue un conflit d'intérêts pour les élus et les agents participant à la passation de marchés et de concessions, imposant au minimum la déclaration des intérêts et le retrait des processus décisionnels.

2.3.3 La problématique de l'accessibilité du centre-ville

D'après la région Réunion⁹³, 65 % des déplacements sur l'île sont effectués en voiture et 475 000 véhicules circulent sur ce territoire exigu, ce qui occasionne un encombrement du réseau routier. Les centres-villes sont directement concernés par ces difficultés en termes de circulation et de stationnement qui nuisent à leur accessibilité et, par voie de conséquence, à leur attractivité. Le programme Action Cœur de Ville s'est intéressé à cette problématique en identifiant comme difficultés en centre-ville : « *une circulation automobile de plus en plus problématique, des zones de stationnement insuffisantes et des espaces de circulation piétonne réduits* »⁹⁴, compte tenu des flux relativement denses générés notamment par les équipements présents en centre-ville (écoles, équipements sportifs et de loisirs).

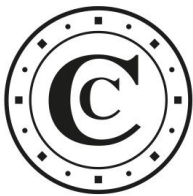
La commune avait amorcé une gestion du développement d'une politique de stationnement et de déplacement en centre-ville avec la création de la société publique locale

⁹¹ En ce sens, TA Rouen, 21 mai 2021, n° 2101649 où a été jugée constitutive d'une atteinte aux principes d'égalité de traitement et de transparence des procédures et manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence, le défaut de motivation de l'avis émis par le jury du concours et de l'absence de précision émanant du pouvoir adjudicateur quant aux motifs ayant conduit au choix des candidats admis à concourir. En l'espèce, une candidature avait été écartée à l'issue d'un vote sans expliquer les raisons de ce choix.

⁹² Le jury de concours étant composé d'élus et d'agents de la collectivité.

⁹³ [Région Réunion, Bilan des états généraux de la mobilité.](#)

⁹⁴ Convention cadre ACV.



optimisation des politiques urbaines du sud (SPL OPUS)⁹⁵. Chargée, depuis 2016⁹⁶, d'entretenir, de maintenir et de fournir les consommables pour l'ensemble des sanitaires autonettoyants publics payants de la commune⁹⁷, la SPL OPUS s'est vue ensuite confiée le stationnement par conventions de 2016⁹⁸ avec l'installation d'horodateurs et de zones stationnement payantes puis, de 2017⁹⁹ y ajoutant la mission du contrôle du stationnement avec la création d'une brigade de contrôle de sept agents. En 2016, cela concernait 1 300 places de stationnement payant, réparties selon une zone verte pour le stationnement de longue durée et une zone rouge pour celui de courte durée.

Les difficultés d'accès au centre-ville concernent tant le cheminement piéton du fait de l'étroitesse des trottoirs, des rues pentues, du manque d'ombrage que la circulation des véhicules avec un trafic routier important, la saturation des parcs de stationnement en période de forte affluence, trafic, etc. D'après la convention ORT, favoriser l'accessibilité au centre-ville de Saint-Pierre contribue à « *un développement économique et commercial équilibré* » de celui-ci. La commune en lien avec la CIVIS indique travailler à l'élaboration d'un schéma directeur de mobilité piétonne afin notamment d'améliorer les cheminements piétons, de sécuriser les traversées et d'assurer la continuité des itinéraires.

Les travaux d'aménagement du centre-ville qui contribuent à sa dynamisation à l'instar du TCSP, viennent réduire les places de stationnement disponibles. Ainsi, le projet de cité administrative érigé sur un terrain dédié au stationnement a supprimé 235 places de stationnement existantes. S'agissant du projet de cité administrative, la création d'un parking souterrain de deux niveaux dont un niveau d'environ 100 places publiques initialement prévue a été étendue afin de remédier à la suppression desdites places. Cela a donné lieu à une évolution du programme de travaux, matérialisé par l'avenant n° 1 de maîtrise d'œuvre. Cette extension du parking en R-2 est ainsi présentée comme « *une première réponse communale à la réflexion portée par ACV sur les problématiques de stationnement au sein de la ZAC du mail* » estimée à 1,4 M€ HT de coût de travaux supplémentaires en 2022.

Afin de compenser les places de stationnement supprimées dans le cadre des aménagements favorisant la mobilité piétonne et cycliste ainsi que la végétalisation des espaces publics, la commune prévoit la création de parkings en ouvrage en hypercentre.

La commune a également souhaité doubler la zone de stationnement payant, par délibération du 5 septembre 2023. La collectivité a envisagé, à terme, compte tenu de cet accroissement, une évolution du mode de gestion vers une délégation de service public confiée à la SPL OPUS. Entre temps, un avenant n° 2 à la convention a été conclu en 2024 intégrant, consécutivement à cette augmentation du nombre de places de stationnement payant, une

⁹⁵ D'après ses statuts, la commune de Saint-Pierre participe de manière prépondérante au capital, à hauteur de 270 000 €, suivi de la CIVIS et de la commune de Saint-Louis, pour 30 000 € chacun.

⁹⁶ La délibération du conseil municipal de Saint-Pierre du 21 décembre 2017 mentionne un début d'activité de la SPL OPUS le 1^{er} septembre 2016.

⁹⁷ Convention du 1^{er} décembre 2016 échue le 1^{er} décembre 2022.

⁹⁸ Convention parking de 2016 : Montant annuel de 220 000 € HT fixes (paiement mensuel 18 500 € HT + 15 % recettes brutes annuelles collectées).

⁹⁹ Convention parking de 2017 : Montant annuel de 516 000 € HT fixes (paiement mensuel 43 000 € HT + 7 % recettes annuelles Forfait Post Stationnement).

rémunération supplémentaire pour la SPL ainsi qu'une première prolongation du contrat jusqu'à fin février 2025.

De leur côté, les commerçants, par la voix de leur représentant, se montrent vigilants sur cette question, cruciale pour le maintien de leur activité. Aussi, l'extension de la zone de stationnement payant a fait l'objet d'une vive contestation¹⁰⁰ à la suite de laquelle la commune est venue réduire le périmètre initialement prévu. Les conditions contractuelles avec la SPL OPUS ayant ainsi été modifiées, un avenant n° 3 au contrat d'exploitation conclu en janvier 2025 est venu établir les modalités de remboursement à la commune du trop-perçu de 27 000 €.

Les difficultés de stationnement en centre-ville sont la conséquence d'une mobilité axée sur les véhicules individuels à La Réunion. Ce modèle, consommateur d'espace, est inadapté à l'étroitesse du territoire insulaire et à l'organisation historique du centre-ville. L'accessibilité du centre-ville ne saurait être réduite à la question du stationnement, qui doit s'intégrer dans l'organisation des déplacements, bien que la réalisation de parking relais aux entrées est et ouest de Saint Pierre en lien avec le TCSP ne soit qu'au stade des études par la CIVIS.

La commune estime avoir amélioré l'efficacité et l'attractivité des transports collectifs par des aménagements de TCSP sur plusieurs axes structurants de la commune. S'agissant des parkings relais, elle indique que certains de ces équipements sont déjà opérationnels dans leur phase provisoire notamment en entrée ouest et précise que le parking de l'entrée est se trouve en phase d'étude. En outre, elle mentionne la création de 350 places de parkings en périphérie immédiate de l'hypercentre afin de limiter la pression automobile au cœur du centre-ville. De plus, elle développe la mobilité cyclable par l'aménagement progressif de pistes cyclables sécurisées et la mise en place d'équipements dédiés. Afin d'optimiser les déplacements professionnels et domicile-travail de ses 2 000 agents, la commune indique élaborer un « Plan de Déplacement de l'Administration Saint-Pierroise » qui promeut des solutions de mobilité partagée ou douce.

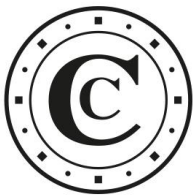
2.4 La lente ouverture vers le littoral

2.4.1 Les acquisitions foncières et le droit de préemption urbain

2.4.1.1 Une politique dynamique d'acquisitions foncières

Les acquisitions immobilières constituent une stratégie active de la commune dont l'objectif est d'anticiper des réserves foncières à long terme. Le budget des acquisitions représente 2,5 M€ en 2024 (en incluant le complément apporté par décision modificative du budget). Ce montant est en diminution par rapport aux années précédentes qui représentait une moyenne de 4 à 8 M€/an. Depuis plus de 20 ans, l'objectif de la ville est d'acquérir des terrains préalablement au lancement des procédures d'aménagement en particulier de type ZAC. À titre d'exemple, les réserves de la ZAC Océan indien ont été acquises dans les années 80-90 pour une ZAC réalisée entre 2000 et 2005. La loi Sapin II du 9 décembre 2016 rend obligatoire l'avis

¹⁰⁰ Le Quotidien de La Réunion, [Saint-Pierre : extension du périmètre de stationnement payant](#), 22 mai 2024.



des domaines et prévoit une délibération annuelle du bilan des cessions et des acquisitions pour les ZAC concédées, y compris pour l'EPFR. Le conseil municipal adopte chaque année une délibération détaillée relative aux bilans annuels des cessions et des acquisitions, en distinguant les opérations portées par la commune, le bilan foncier au titre des ZAC et la politique foncière déléguée à l'EPFR.

Au total, le montant des acquisitions s'élève à 28,9 M€ sur les six dernières années alors que les cessions ont représenté le double avec une recette de 53,6 M€ sur la même période. Les acquisitions ont été ainsi financées par les ventes, en particulier par les terrains à vocation économique qui ont été transférés de manière onéreuse à la CIVIS et à la SPL Grand Sud. La chambre constate que cette évolution témoigne du repositionnement de la collectivité sur ses compétences propres en matière de développement et de renouvellement urbains.

Tableau n° 7 : Montants des acquisitions et des cessions entre 2018 et 2023

Année	Acquisitions (en €)	Cessions (en €)
2018	4 246 574	10 956 896
2019	3 454 085	4 291 984
2020	5 336 072	18 550 217
2021	7 675 266	4 054 225
2022	5 510 990	5 870 649
2023	7 682 407	9 889 748
Total	26 991 194	53 613 719

Source : commune de Saint-Pierre

2.4.1.2 Un droit de préemption urbain en partie déléguée à l'EPFR

L'ensemble de la commune est couvert par un droit de préemption urbain (DPU) et un DPU renforcé (notamment en centre-ville). Les déclarations d'aliéner (DIA) sont transmises à la direction du foncier et sont gérées avec l'aide du logiciel informatique en association avec les autorisations du droit des sols (ADS). Chaque acquisition fait l'objet d'une décision du maire qui précise l'objet pour lequel le bien est préempté ainsi que les conditions financières, correspondant en général au prix de la vente engagée par le propriétaire.

Le conseil municipal a délégué son droit de préemption au maire¹⁰¹ et à l'établissement public foncier Réunion (EPFR)¹⁰² qui est compétent pour réaliser des acquisitions foncières et immobilières, pour le compte de toute personne publique, en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'opérations d'aménagement (article L. 300-1 du code de

¹⁰¹ Délibération n° 35/1689 du conseil municipal du 21 octobre 2024 modifiant le champ d'application de la délégation du droit de préemption urbain et du droit de préemption renforcé de monsieur le maire.

¹⁰² Délibération n° 35/1690 du conseil municipal du 21 octobre 2024 adoptant la convention opérationnelle relative à l'exercice du droit de préemption urbain et du droit de préemption urbain renforcé par délégation n° 162401 à passer entre la commune de Saint-Pierre et l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR).

l'urbanisme). Chaque décision de préemption de l'EPFR doit être autorisée par la commune qui signe un contrat et qui détermine le prix et la durée du portage foncier.

Dans le cadre de ses missions, l'EPFR peut apporter des subventions pour aider au montage des opérations d'intérêt général auxquelles il est associé : prise en charge des frais d'acquisition et d'étude et subventions pour l'aménagement de logements, d'activité économique, touristique ou de renaturation. L'EPFR est par exemple en mesure de réaliser le désamiantage et la démolition des bâtiments dont il assure le portage foncier.

Par la nouvelle convention opérationnelle du 5 novembre 2024, la commune de Saint-Pierre accorde à l'EPFR un DPU renforcé pour 832 ha sur des zones stratégiques, dont 61,4 ha sur Terre Sainte. Entre 2018 et 2024, la commune a procédé à des acquisitions par voie de préemption pour un montant total de 28,63 M€, dont 48 biens préemptés par le maire (18,69 M€) et 34 biens préemptés par délégation par l'EPFR (9,94 M€).

L'article L. 210-1 du code de l'urbanisme établit que la commune peut préempter en vue de la réalisation « *dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement* ». Si le champ d'exercice du DPU est assez large, il ne justifie pas cependant le rôle d'observatoire foncier que la commune souhaite lui attribuer comme en témoigne la conclusion des délibérations de 2019¹⁰³ et de 2024¹⁰⁴ qui précisent que « *le maire porte à la connaissance de l'assemblée que cette extension reste motivée par la nécessité de la commune de disposer d'une information la plus large possible notamment sur les ventes du bâti dans le centre-ville et dans les quartiers connaissant une urbanisation croissante et visés par des opérations de rénovation urbaine* ».

La chambre rappelle qu'une définition trop généraliste des motivations du DPU peut accroître le risque de litiges contentieux comme la commune en a déjà rencontré à plusieurs reprises depuis 2018 (décisions du tribunal administratif n° 2100989, n° 2101029 et n° 2401345).

2.4.1.3 L'aménagement de Terre Sainte

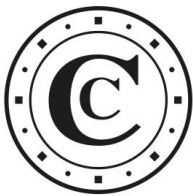
Avec l'accompagnement du CEREMA, la ville a engagé un programme d'acquisition sur Terre Sainte qui a été confié par délégation à l'EPFR pour répondre aux objectifs suivants :

- l'ouverture sur le littoral, en particulier avec l'acquisition de grands bâtiments pour démolition et la re-végétalisation de ces espaces ;
- l'aménagement des espaces publics, du cadre de vie, des équipements publics et de lutte contre les îlots de chaleur ;
- l'amélioration de la mobilité le long de l'avenue François Mitterrand grâce à la réservation d'espaces pour le TCSP et à la création de parkings relais.

L'enjeu est ici d'abord financier car la pression foncière est importante avec des transactions immobilières qui s'établissent entre 5 000 et 6 000 €/m², ce qui s'explique notamment par le développement de nombreux meublés de tourisme. Malgré ces prix élevés,

¹⁰³ Délibération n° 48/2504 du conseil municipal du 21 octobre 2019 relative au renforcement du droit de préemption urbain.

¹⁰⁴ Délibération n° 34/1611 du conseil municipal du 12 septembre 2024 portant sur la mise à jour du champ d'application territorial au regard du plan local d'urbanisme en vigueur approuvé le 25 juin 2024.



de nombreux métropolitains souhaitent acquérir des résidences secondaires en front de mer, ce qui amène un phénomène de « *gentrification* » de cet espace littoral et d'éviction des populations locales de cet ancien village de pêcheurs.

2.4.2 Un littoral exposé au recul du trait de côte

2.4.2.1 La gestion des risques naturels liés à l'érosion marine

D'après le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le niveau de la mer continuera d'augmenter pendant des siècles. Les estimations de montée du niveau marin sont de l'ordre de 30 à 60 cm environ, d'ici 2100, selon une hypothèse optimiste et de 60 à 110 cm dans un scénario pessimiste. Notre capacité à contenir le réchauffement climatique en réduisant nos émissions de gaz à effet de serre influencera ces niveaux.

Aussi, la loi climat et résilience du 22 août 2021 fixe un cadre aux stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte et développe des outils d'urbanisme complémentaires aux dispositifs existants, pour adapter les territoires littoraux les plus exposés. Elle ambitionne de permettre aux communes et intercommunalités volontaires d'anticiper les situations de risques.

Dans le cadre de l'élaboration de son PLU, la ville a engagé une réflexion sur son littoral en application des articles L. 121-22-1 à L. 121-22-12 du code de l'urbanisme relatifs au recul du trait de côte et à l'adaptation des documents d'urbanisme dans les communes littorales. Actuellement, trois limites apparaissent dans le PLU : le recul du trait de côte, le risque de submersion marine et les 50 pas géométriques.

Afin de mieux appréhender la gestion de ces risques d'érosion marine, plusieurs politiques ont été engagées par la commune pour la protection de son littoral :

- la définition des zones exposées au recul du trait de côte et au risque de submersion marine qui vont déterminer les restrictions de construction sur ces périmètres ;
- l'aménagement du schéma du sentier littoral porté par la CIVIS et pour lequel la commune a engagé une politique d'acquisition foncière depuis plus de 30 ans ;
- la coopération avec le CEREMA pour l'accompagner dans une politique de transformation de sa façade maritime. Dans un premier temps une étude permettra de renforcer la connaissance du fonctionnement des écosystèmes côtiers.

2.4.2.2 Le dispositif de lutte contre le recul du trait de côte

En application de l'article L. 321-15 du code de l'environnement, créé par la loi climat et résilience du 22 août 2021, « *les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral sont identifiées dans une liste fixée par décret* ».

Après s'être interrogée sur les bénéfices et les risques d'une telle démarche, la commune de Saint-Pierre a délibéré le 11 mars 2025 pour demander à l'État son inscription dans la liste des communes annexées au décret n° 2022-750 du 29 avril 2022, complété par le décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023, sur le recul du trait de côte.

L'inscription dans le décret des 242 communes littorales menacées offre de nouveaux outils au premier rang desquels figure le droit de préemption spécifique qui s'applique à l'ensemble du trait de côte et permet une estimation revue à la baisse pour limiter la spéculation immobilière.

La problématique concerne notamment l'estimation des biens dont certains sont en partie situés sur le domaine public maritime (DPM) qui représente une zone de danger compte tenu du recul du trait de côte. La difficulté est que le domaine public maritime ne correspond plus à la limite des 50 pas géométriques où se situent de nombreuses propriétés privées dont la construction devrait normalement être interdite.

L'intégration dans ce dispositif réglementaire permettra notamment une souplesse plus grande pour le droit de préemption exercé au titre du décret sur le recul du trait de côte :

- en premier lieu, en autorisant le DPU de manière systématique sur toute la zone exposée et sans avoir à le justifier projet par projet ;
- ensuite, en facilitant les modalités de calcul du droit de préemption qui seraient susceptibles de neutraliser une partie de la spéculation foncière. Des échanges ont été engagés avec le service des domaines pour vérifier la méthode d'estimation à retenir¹⁰⁵.

2.4.3 Des redevances du domaine public maritime à revaloriser

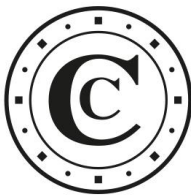
2.4.3.1 La délégation de gestion accordée par l'État sur le DPM

Dans le cadre de la politique d'aménagement du littoral et en application des articles L. 2123-1 et L. 2123-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), la gestion d'immeubles dépendant du domaine public de l'État peut être confiée à des collectivités territoriales en vue d'assurer la conservation, la protection ou la mise en valeur du patrimoine national.

Par convention en date du 28 août 2008, l'État a confié à la commune la gestion des dépendances de la zone dite des 50 pas géométriques relevant du domaine public de l'État ainsi que la gestion du domaine public maritime terrestre pour permettre à la collectivité l'aménagement de cet espace stratégique situé en centre-ville et en bordure de la plage¹⁰⁶. En contrepartie de cette délégation de gestion, la commune est chargée de réaliser l'aménagement et l'entretien des jardins de la plage.

¹⁰⁵ Guide des domaines sur les estimations du DPU recul du trait de côte.

¹⁰⁶ Délibération n° 4/135 du conseil municipal du 28 mai 2008 relative à la concession d'entretien et d'exploitation des 50 pas géométriques.



Au niveau financier, la convention précise que les dépenses nécessaires à ces travaux incombent à la commune (article 3-1) et que la ville est chargée de percevoir l'ensemble des loyers, redevances et produits provenant du domaine délégué (article 7-2-1).

La collectivité a l'obligation de fournir au directeur régional des finances publiques avant le 1^{er} avril de chaque année le programme des travaux prévus, l'état des investissements réalisés et un compte rendu annuel de gestion entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année écoulée. L'actuelle convention de délégation ne peut plus être prolongée par tacite reconduction et prendra fin le 30 juin 2026.

2.4.3.2 La faiblesse des redevances d'occupation du domaine public (ODP)

Après appel à candidature dans les journaux, la commune a attribué des conventions d'occupation précaire à 10 exploitants pour une durée de trois ans et qui indiquent également le montant des redevances mensuelles à reverser à la régie en charge des autorisations d'occupation temporaires (AOT).

Les tarifs de la redevance mensuelle sont faibles et varient entre 370 € et 1 604 € en fonction de la surface et du nombre de tables utilisées. Les montants encaissés par la ville s'élèvent à 110 000 € en moyenne annuelle et mériteraient d'être revalorisés afin de contribuer davantage aux recettes d'activité de la collectivité.

Tableau n° 8 : Les redevances d'occupation pour le jardin de la plage

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Montant	118 168	95 150	98 614	115 732	125 724	107 141	660 529

Source : régie des occupations du domaine public

En vue du renouvellement de la délégation de la gestion du DPM, l'enjeu concerne la régularisation et l'actualisation des redevances prises dans le cadre des conventions de gestion. En effet, la convention prévoit le versement à l'État d'une partie des produits correspondant au solde bénéficiaire dégagé au titre de l'année précédente qui devrait être versée par la commune au plus tard avant le 1^{er} mai de chaque année (article 7-3).

Constatant l'absence de transmission des comptes rendus de gestion pourtant prévus contractuellement, la chambre constate que cette obligation n'est actuellement pas remplie par la commune. La commune justifie ce défaut de participation par une définition jugée imprécise du périmètre concédé qui ne permet pas d'affirmer si les « rondavelles » font bien partie de la zone des 50 pas géométriques. Cette délimitation est indiquée au travers de deux plans anciens joints en annexe de la convention qui font l'objet d'une divergence d'appréciation entre l'État et la commune.

Afin de pouvoir préparer le renouvellement de la convention de délégation, la chambre invite la collectivité à transmettre aux services de l'État les bilans de gestion des autorisations d'occupation temporaires accordées aux exploitants des jardins de la plage pour la période 2009-2024.

La chambre encourage également la commune à revaloriser les tarifs de la redevance appliquée aux occupants du jardin de la plage afin d'améliorer ses recettes d'activité et de financer les dépenses liées aux aménagements prévus au titre de la délégation du domaine public maritime accordé par l'État.

3 UNE POLITIQUE DU LOGEMENT À RELANCER

3.1 L'objectif SRU de 25 % de logements sociaux n'est pas atteint

3.1.1 Les prévisions volontaristes de production de logements

Le PLU de la ville de Saint-Pierre estime la production de logements à construire ou à réhabiliter à près de 1 000 logements/an, soit un total de 11 500 logements d'ici 2035.

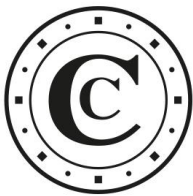
Cette estimation est déterminée dans le PLU 2024 à partir du calcul du « point mort », des hypothèses de développement urbain et du besoin en logements sociaux :

- le calcul du « point mort » est évalué à 4 848 logements d'ici à 2025. Il représente le besoin de logements nécessaires pour maintenir le niveau de la population actuelle et s'appuie sur la progression des logements existants (135/an), sur le desserrement de la taille des logements (315/an), sur le nombre de logements vacants (40/an) ainsi qu'à sur l'augmentation du parc de résidence secondaires (186/an). Il convient de souligner que le nombre de résidences secondaires a été multiplié par trois en passant de 430 à 1 350 logements entre 2009 et 2020 ;
- l'hypothèse de développement urbain prévoit un besoin de près de 6 792 logements sur les 12 prochaines années pour assurer l'hébergement des 14 000 nouveaux habitants supplémentaires devant théoriquement s'installer sur Saint-Pierre. La question du logement étudiant se pose également puisque la commune estime qu'avec 4 000 étudiants, il y aura encore un déficit d'environ 1 000 logements ;
- enfin, le besoin de logements sociaux est estimé à 4 600 pour la période, ce qui correspond à un objectif ambitieux de 40 % de la production totale attendue afin de rattraper le retard par rapport à l'objectif de 25 % fixé par la loi SRU.

Bien qu'inférieur à l'objectif du SCoT Grand Sud pour la même période (14 500 logements), ce niveau de production reste ambitieux au regard des réalisations annuelles effectivement constatées par l'analyse des permis de construire sur Saint-Pierre entre 2016 et 2020 : 2 514 nouveaux logements au total sur cinq ans, dont 1 009 logements anciens reconstruits après démolition.

Pour répondre à cette contradiction entre la réalité observée et ses prévisions, la commune souhaite renforcer la densité des espaces urbains déjà existants en comblant notamment les espaces délaissés encore disponibles (« dents creuses », friches, grandes parcelles). L'évaluation du potentiel d'accueil de nouveaux logements s'appuie sur les objectifs de densité déjà programmés par le SAR et le SCoT Grand Sud :

- 50 logements/ha pour le pôle principal du centre-ville de Saint-Pierre ;



- 30 logements/ha pour les villes relais (Ravine des Cabris, Bois d'Olives, Grand Bois, Ravine des Cafres, Mont-Vert-les-Bas) ;
- 20 logements/ha pour le bourg de proximité de Mont-Vert-les-Hauts et 10 logements/ha pour les territoires ruraux habités (SDU, anciennement STECAL).

En matière de renouvellement urbain, la densité des opérations sur Saint-Pierre s'est établie à 163 logements/ha, soit un niveau nettement supérieur aux prévisions du SAR et du SCoT. Selon la région, cela ne correspond pas à la réalité et s'explique par le fait que la commune a fondé son calcul sur une surface plancher de 80 m² standard, sans faire la distinction entre logement, équipement et services. Le développement récent de dispositifs contractuels tels que le programme Action Cœur de Ville en 2019, l'opération programmée d'amélioration de l'habitat – Renouvellement urbain (OPAH-RU) au titre de la revitalisation du territoire (ORT) en 2021 ou encore de la mutation de la zone d'activité n° 1 en quartier résidentiel vont contribuer à la réhabilitation d'environ 3 000 logements sur les 12 prochaines années.

S'agissant de la construction de nouveaux logements, la commune souhaite s'appuyer sur les outils d'aménagement qu'elle maîtrise depuis longtemps : OAP, ZAC et NPNRU. Il s'agit notamment du déploiement effectif de la ZAC du Mail du centre-ville en 2023 (262 logements), de la création par le PLU en 2024 de la ZAC mairie annexe de Bois d'Olives¹⁰⁷ (443 logements collectifs) ou encore du projet de la ZAC sur Pierrefonds Village (900 logements envisagés).

La ville est d'ores-et-déjà confrontée à deux problématiques qui vont compliquer son action en matière d'aménagement : un marché immobilier très tendu avec l'augmentation des résidences de tourisme et la raréfaction des réserves foncières en raison de la ZAN. Qu'il s'agisse de renouvellement urbain, de construction de nouveaux logements ou de délégation de ZAC, la chambre souligne que la commune aura besoin des investissements de l'ensemble des bailleurs sociaux pour espérer atteindre ses objectifs de mixité sociale en matière d'habitat.

Tableau n° 9 : Projection de la production de logements 2023 - 2035

Nombre de logements	Espaces urbains libres existants	Nouvelles extensions urbaines	Renouvellement urbain	Total
Objectif de logements pour 2023-2035	6 191	2 017	3 000	11 208

Source : plan local d'urbanisme

3.1.2 Un taux de logement social encore insuffisant

L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 de solidarité et de renouvellement urbains (SRU) impose aux communes importantes un pourcentage minimum de logements sociaux. Ces dispositions ont depuis été renforcées et sont inscrites dans les articles L. 302-5 et suivants du

¹⁰⁷ Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) et son décret d'application n° 2019-481 du 21 mai 2019 permettant la création d'une ZAC dans la cadre de la révision d'un PLU.

code de la construction et de l'habitation. Les communes de plus de 3 500 habitants, situées dans les agglomérations et les EPCI de plus de 50 000 habitants et comprenant au moins une commune de 15 000 habitants, doivent disposer d'un parc de résidences principales comptant au moins 25 % de logements locatifs sociaux (LLS).

La commune ne remplit pas encore ses obligations réglementaires avec un taux SRU qui est de 22,94 % de logements sociaux sur Saint-Pierre au 1^{er} janvier 2023.

Ce taux était conforme aux obligations légales jusqu'en 2017, mais la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 a fait évoluer le calcul du nombre de logements sociaux de la loi SRU de 2000 :

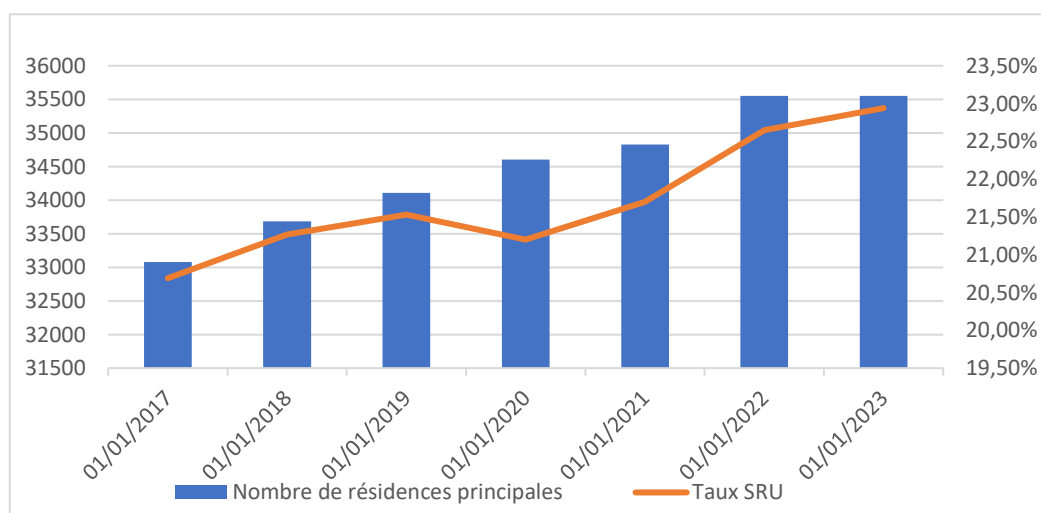
- loi SRU du 13 décembre 2002 : 20 % du stock initial de logements en 2008 ;
- loi égalité – citoyenneté du 27 janvier 2017 : le taux est passé de 20 à 25 % en 2017 ;
- loi 3DS du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale : création des objectifs triennaux et des contrats de mixité sociale en 2022.

Au 1^{er} janvier 2023, la commune comptait 8 110 LLS sur 35 353 résidences principales selon la définition SRU.

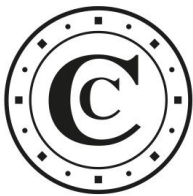
Pour la DEAL, il manque initialement 728 LLS, ce qui entraîne des pénalités financières au titre de la loi SRU pour un montant de 173 000 € en 2023 (soit 237 € par logement manquant). Le code de la construction et de l'habitat permet cependant de déduire les dépenses engagées pour la construction de logements sociaux. En 2022, 342 000 € ont été dépensés sur la ZAC du Mail qui comprenait 25 % de LLS : ce qui réduit à 39 000 € le montant de pénalité pour 2023.

Malgré les progrès réalisés depuis plusieurs années, il existe encore 4 676 demandes de LLS en attente sur Saint-Pierre qui sont enregistrées au 31 décembre 2023 par le système national d'enregistrement (SNE). Ce niveau important s'explique notamment par le faible taux de rotation avec seulement 430 attributions par an. Malgré la réduction du déficit de logements sociaux depuis cinq ans, celui-ci risque cependant d'augmenter à nouveau compte tenu de l'apport attendu de nouveaux habitants.

Graphique n° 2 : Taux SRU de logements sociaux



Source : DEAL, inventaires annuels



3.1.3 Le contrat de mixité sociale et les efforts de reconstruction

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, à la décentralisation et à la déconcentration (loi « 3DS ») est venue adapter le dispositif de la loi SRU en créant un mécanisme de rattrapage pour les communes encore déficitaires en logements sociaux. L'État, la CIVIS et la commune ont signé en juin 2024 un contrat triennal de mixité sociale (CMS) pour la période 2023-2025 qui détermine un objectif de rattrapage de 416 LLS correspondant à 50 % du déficit constaté. L'État, la CIVIS et la commune ont signé en juin 2024 un contrat triennal de mixité sociale (CMS) pour la période 2023-2025 qui détermine un objectif de rattrapage de 416 LLS correspondant à 50 % du déficit constaté.

Tableau n° 10 : Logements sociaux financés ou livrés sur la commune

Périodes triennales	2017 - 2019	2020 – 2022	2023 – 2025
Objectifs SRU fixés par l'État	314	592	416
Logements livrés ou financés	493	1070	419
Dont logements livrés	-	686	258

Source : conférence annuelle de programmation

Il convient d'ajouter à cette programmation plusieurs opérations de démolitions et de reconstructions portant sur 170 logements collectifs en mauvais état et qui ont été engagées récemment par les bailleurs sociaux à la demande de la ville :

- démolition de 69 logements sur le secteur de Grand Bois en 2024 (SEMADER) ;
- démolition de 39 logements (Alizé) à Terre Sainte en 2021 (SEMADER) ;
- démolition de 59 logements à Caumont en 2025 (société anonyme d'habitations à loyer modéré de La Réunion - SHLMR).

La chambre constate cependant que le nouveau PLU ne propose pas de solution pour répondre à l'obligation réglementaire de 25 % de logements sociaux prévu par la loi SRU. Pourtant, l'arrivée de nouveaux habitants nécessitera un besoin de l'ordre de 40 000 résidences principales et de 10 000 LLS pour lequel l'État et la ville devront contractualiser un nouveau CMS pour la période 2028-2030. La chambre recommande à la commune d'engager toutes les actions d'aménagement nécessaires pour atteindre les objectifs de rattrapage définis dans le cadre du contrat de mixité sociale à l'échéance de 2030.

Recommandation n° 2 : En application du contrat de mixité sociale, mettre en œuvre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de rattrapage en termes de production de logements sociaux d'ici 2030.

3.2 La cession des logements communaux

3.2.1 La gestion déléguée à la SEMADER

Les logements très sociaux (LTS) appartenant à la commune ont été construits dans les années 1980 dans le cadre du dispositif de résorption de l'habitat indigne (RHI) financés par l'État. À l'origine, le parc comptait 834 LTS répartis sur 19 opérations. La politique de la collectivité était de faire bénéficier les familles modestes locataires de ces LTS de l'accession à la propriété et permettre à la commune de favoriser la construction de logements sociaux.

Depuis 1988, la commune, propriétaire de ces logements, avait confié à la SEMADER la gestion de ces LTS dans le cadre d'une convention de gestion¹⁰⁸ avec pour mission d'assurer la gestion du patrimoine et la vente de ces habitations. Par courrier du 28 mars 2019, la SEMADER a mis fin à la convention de gestion à compter du 1^{er} avril 2019.

Au regard de cette situation nouvelle, la commune a signé avec la SEMADER un contrat de gestion en date du 18 février 2020 qui a fait l'objet de quatre avenants de prolongation dont le dernier a pris fin le 31 décembre 2023. Pendant la période de gestion déléguée, le choix des locataires était fait par la commission d'éligibilité au logement évolutif social (CELES) présidée par le sous-préfet de Saint-Pierre et comprenant des représentants de la collectivité et du centre communal d'action sociale (CCAS)¹⁰⁹.

Les loyers étaient perçus jusqu'en 2020 par la SEMADER au travers d'une régie puis reversés à la commune. Pour ce rôle de sous-traitant, le bailleur a bénéficié d'une contrepartie financière annuelle qui a varié de 4 285 € en 2020 jusqu'à 8 804 € en 2023. La convention de quittancement avec la SEMADER était en vigueur jusqu'à la fin 2023.

3.2.2 Les ventes des logements communaux

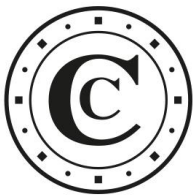
Un mandat de gestion a été confié le 6 octobre 1987 à la SEMADER pour la vente des logements communaux. Le bailleur social a mis fin à cette délégation en 2019.

La ville de Saint-Pierre a pris une délibération le 16 mai 2023 qui fixe les critères de désignation des acquéreurs et de détermination du prix de vente des LTS¹¹⁰ : le choix des acquéreurs doit se faire prioritairement à l'attributaire d'origine, ou à ses héritiers. Par défaut, la commune peut proposer une autre candidature.

¹⁰⁸ Convention de gestion entre la commune de Saint-Pierre et la SEMADER du 8 août 1988.

¹⁰⁹ Exemples de relevés de décisions de la commission d'éligibilité aux logements évolutifs sociaux (CELES) du 9 décembre 1991 et du 7 novembre 2017.

¹¹⁰ Délibération n° 25/1157 du conseil municipal du 16 mai 2023 portant sur les modalités relatives à la vente et à la régularisation de la situation des LTS.



Concernant la détermination du prix de vente, l'article L. 2241-1 du CGCT précise que *« toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat ».*

Le conseil municipal de Saint-Pierre adopte des délibérations pour autoriser la cession de chaque LTS, avec un prix conforme à l'estimation de la valeur vénale produite par le service des domaines. Un bilan des cessions et des acquisitions fait l'objet d'une délibération du conseil municipal chaque année.

La principale difficulté de ce dispositif réside dans le coût financier de ces ventes qui sont souvent inaccessibles aux familles modestes qui occupent ces logements sociaux. La solution est principalement apportée par l'article 2 de l'arrêté préfectoral n° 170 du 22 janvier 2008 qui calcule le coût du LTS de la manière suivante :

le coût du logement et du terrain d'assiette, augmenté des frais liés à la vente ;

La déduction faite de la subvention perçue par la commune lors de la construction des LTS ainsi que des loyers déjà payés par la famille depuis son entrée dans le logement.

Des aides sociales complémentaires (département, caisse d'allocation familiale, centre intercommunal d'action sociale) peuvent être apportées pour le paiement des frais d'actes et de dossier. En dernier recours, la commune peut proposer, après examen du dossier et délibération du conseil municipal, une réduction voire une remise sur les loyers restant à payer.

Sur le parc initial de 834 LTS, la plupart de ces logements ont été cédés à une valeur résiduelle assez faible, dont près de 700 par la SEMADER et 25 par la commune. Au 31 décembre 2023, il ne reste que 76 maisons individuelles appartenant à la commune, dont 34 sont chez le notaire pour vente et 42 qui représentent les situations les plus complexes et sont toujours gérées par la commune.

Tableau n° 11 : Liste des logements communaux au 31 décembre 2023

Secteur	Notaire	Gestion	Total
Terre Sainte	6	12	18
Ravine des Cafres	1	2	3
Mont-Vert	3	2	5
Casernes	1	4	5
Joli Fonds	8	3	11
Condé-Concession	1	-	1
Grand Bois	4	5	9
Bois d'Olives	2	4	6
Ravine des Cabris	7	10	18
Total	34	42	76

Source : commune de Saint-Pierre

3.2.3 La reprise en régie de la gestion des logements très sociaux

Une commission communale regroupant élus et agents a été créée le 29 mars 2024¹¹¹ pour assurer la continuité de la gestion mais également de la vente des derniers logements locatifs. Pour les nouvelles attributions, le choix sera examiné sur la base d'un dispositif de critères reprenant les critères de la CELES. Les propositions de la commission (attributions et prix de vente) seront ensuite soumises à la décision du conseil municipal. La chambre s'interroge sur l'intérêt pour la commune de transférer le pouvoir de décision à une nouvelle commission censée reprendre les mêmes critères de gestion qu'auparavant.

Une régie communale a également été créée par la ville en 2024¹¹² pour quittance les loyers. La commune est en attente du compte de dépôt de fonds au Trésor. Selon les données du service financier, le montant annuel des loyers perçus se sont élevés à 77 711 € au titre de l'année 2023¹¹³.

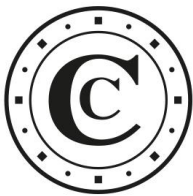
À l'image d'autres communes de La Réunion, la longueur de cette procédure s'explique en raison des cas les plus difficiles à régler : logements dégradés, insolvabilité, personnes âgées ou difficultés à financer les frais de notaire par exemple. La commune a entrepris des démarches pour relancer la cession des 10 % de logements qui n'ont pas encore été cédés aux familles :

- un diagnostic technique et social a été réalisé en septembre 2021 par le cabinet Synthèses qui évalue le coût global de la rénovation de l'ensemble de ces logements à 1,7 M€ (soit un coût moyen de 21 000 € par logement) ;
- un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage à la vente des LTS communaux restants a été lancé en septembre 2023 pour identifier les freins et proposer des solutions pour relancer la vente de ces logements très sociaux. Un cabinet extérieur réalise actuellement des enquêtes afin de connaître les LTS vendables à court terme, ceux avec une problématique financière et, enfin, les cas complexes avec des

¹¹¹ Arrêté municipal n° DRH-2024-853 du 29 mars 2024 portant création, désignation et fonctionnement de la commission consultative pour la régularisation de la situation du parc locatif très social de la commune.

¹¹² Arrêté municipal n° DRH-2024-1347 du 15 mai 2024 instituant la régie prolongée pour la gestion du parc locatif très social de la commune de Saint-Pierre.

¹¹³ Tableau d'extraction des loyers au titre de l'exercice 2023 transmis par la commune.



problématiques diverses (successions conflictuelles, endettement, ressources insuffisantes des familles, etc.).

Au-delà des efforts déjà entrepris, la chambre invite la commune de poursuivre sa politique de cession de l'ensemble de ces logements sociaux qui doit rester l'objectif prioritaire de la collectivité suite à la délibération du 16 mai 2023.

3.3 Le projet de Pierrefonds Village

3.3.1 Une ZAC de 900 logements

Pierrefonds Village représente une zone de 22 ha située à l'entrée ouest de Saint-Pierre, en bordure de la RN2 et de la RD926. Elle est identifiée dans le PLU, avec le secteur de Bois d'Olives, comme le principal projet d'extension urbaine pour les 12 prochaines années.

La ZAC de Pierrefonds Village est un projet sous maîtrise d'ouvrage communale qui prévoit l'aménagement d'un nouveau quartier à dominante résidentielle sur le site de l'ancienne usine sucrière. Des équipements publics sont déjà présents sur le quartier (école, mairie annexe, siège de la CIVIS) et des établissements privés complètent l'offre de services (lycée privé, hôtel, cliniques).

L'enjeu pour la commune est celui de la mixité urbaine et sociale de ce quartier qui devra mélanger les formes de logements (collectifs et individuels) avec des équipements publics et des espaces verts. La production d'eau chaude sanitaire des constructions nouvelles devra fonctionner à l'énergie solaire. Une bande paysagère tampon permettra de respecter la coupure d'urbanisation avec la rivière Saint-Martin. La collectivité maîtrise déjà l'essentiel du foncier nécessaire via l'EPFR.

En 2017, une première étude de capacité avait estimé la possibilité de construire 900 logements, dont 40 % de LLS, avec une densité de 50 logements/ha, équivalente à celle du centre-ville. L'étude d'impact avait reçu un avis négatif de l'État en 2017 en raison des problèmes identifiés de mobilité et d'accès à cette zone.

3.3.2 Des problématiques de mobilité

Compte tenu des difficultés de mobilité et de saturation de la voirie primaire qui fait la liaison entre Pierrefonds et Le Tampon (2 000 voitures/an il y a 15 ans, contre 20 000 voitures/an aujourd'hui), la DEAL s'est opposée à l'ouverture de la ZAC. Pour y répondre, la commune a inscrit à son PLU des actions d'amélioration :

- limitation des déplacements pendulaires pour devenir « la ville du ¼ h » et développement du transport en commun en site propre (TCSP) ;
- requalification, voir doublement de la RD 26 avec la CIVIS et le département ;

- co-maîtrise d'ouvrage avec la Région sur le demi échangeur de la Croix du Sud pour relier les zones d'activités ;
- projet d'étude de téléphérique, sur le modèle de celui de Saint-Denis ;
- construction de deux parkings relais en périphérie à l'ouest (ZI n° 1) et à l'est (ZAC OI).

Compte tenu de la raréfaction du foncier et des contraintes budgétaires, la solution ne résidera pas dans la construction de nouvelles routes. La convention de co-maîtrise d'ouvrage à l'étude entre le département et la CIVIS permettra l'élargissement de l'échangeur ainsi que la requalification de la RD 26 qui est aujourd'hui l'une des plus saturée de l'île.

La commune a également réfléchi à de nouvelles mobilités qui ont permis de réaliser une passerelle et de relier Pierrefonds Village à un centre d'échanges multimodal qui doit favoriser les mobilités douces et qui comprend un parking relais en sous-sol, une mini gare routière (station du TCSP) et le déploiement de vélos en location. Le coût prévisionnel de ce projet s'élève à 16 M€ au total (50 % pour la passerelle et 50 % pour le centre d'échanges). Il est majoritairement financé par des fonds européens (FEDER et FEI) et doit être livré au cours du 1^{er} semestre 2025. Le financement de la passerelle et du pôle d'échange est en cours de renégociation et le montant des participations sont susceptibles d'évoluer.

Tableau n° 12 : Financement du pôle d'échanges et de la passerelle cyclable (en €)

Ressources	Pôle d'échanges	Passerelle cyclable	Total	%
FEDER	2 000 000	5 228 309	7 228 309	44,5 %
FEI	2 500 000	-	2 500 000	15,4 %
DESIL	-	1 500 000	1 500 000	9,2 %
CIVIS	2 801 202	187 349	2 988 551	18,4 %
SPL Grand Sud	1 000 000	1 000 000	2 000 000	12,3 %
Total	8 301 202	7 915 658	16 216 860	100 %

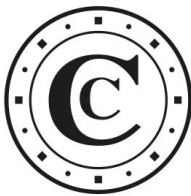
Source : fiches action de demande de subvention FEDER

3.3.3 La possibilité d'un phasage dans le temps

Le dossier est actuellement dans l'attente de la reprise des discussions avec l'État et la région pour lesquels la notion de phasage n'a pas encore été présentée. Le souhait de la commune et de la CIVIS est le redémarrage de l'opération pour laquelle elles s'interrogent aujourd'hui sur la manière de réactiver ce dossier. Par convention de transfert de maîtrise d'ouvrage en date du 12 avril 2024 entre le Département et la CIVIS, cette dernière a été désignée pilote des études et des travaux d'aménagement à mener sur la RD26 et le giratoire de Bois d'Olives. La SPL Grand Sud a été mandatée pour travailler sur les études.

L'objectif est de créer une ZAC la plus autonome possible qui fonctionne sur elle-même avec un niveau d'équipements et de services suffisant et non pas seulement des habitations. L'enjeu est d'ouvrir le quartier et de connecter la ZAC Roland Hoarau de Pierrefonds avec la ZI n° 4 et la ZI n° 3 qui sont situées de part et d'autre de la RN 2.

La question du redimensionnement de la future ZAC est alors posée par la DEAL qui a demandé de revoir à la baisse le nombre de logements envisagés. Plutôt que de réduire le projet, la commune préférerait étaler la construction de logements dans le temps. L'OAP adoptée dans le cadre du PLU prévoit la possibilité d'une ou plusieurs opérations sur cette zone classée en



AU02 (ouverture à l'urbanisation entre 6 et 12 ans), ce qui signifie que les aménagements pourront être réalisés de manière échelonnée en fonction du rythme du déploiement effectif des réseaux.

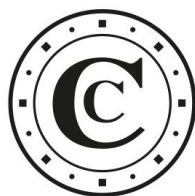
Le phasage dans le temps en trois tranches permettrait de vérifier l'efficacité des solutions apportées en termes de mobilité :

- dans un premier temps, la priorité est la transformation de l'ancienne usine sucrière en logements et en équipements dont le foncier mixte est porté par la CIVIS et la commune et dont l'agglomération porte actuellement l'étude de programmation ;
- le second axe de travail devrait porter ensuite sur le site de « Belle Pierre » (ancien jardin botanique + hôtel) qui se situe au nord et qui a été racheté par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) pour y réaliser un campus de formation dont les travaux sont déjà en cours ;
- enfin, le collège La Salle situé au centre conserve une capacité d'extension de 400 à 600 élèves qui pourra être engagée ultérieurement en fonction de ses besoins.

En cas d'accord des services de l'État, le projet de création d'un nouveau quartier sur Pierrefonds Village pourrait aboutir à une future concession. La chambre invite la commune à attendre la réalisation effective de l'élargissement de l'échangeur de la RD 26 avant d'engager une procédure délégation pour la future ZAC de Pierrefonds Village. L'étude générale en cours de préparation sur les modalités d'ouverture des nouvelles zones d'urbanisation pourrait intégrer cette contrainte dans son cahier des charges.

ANNEXES

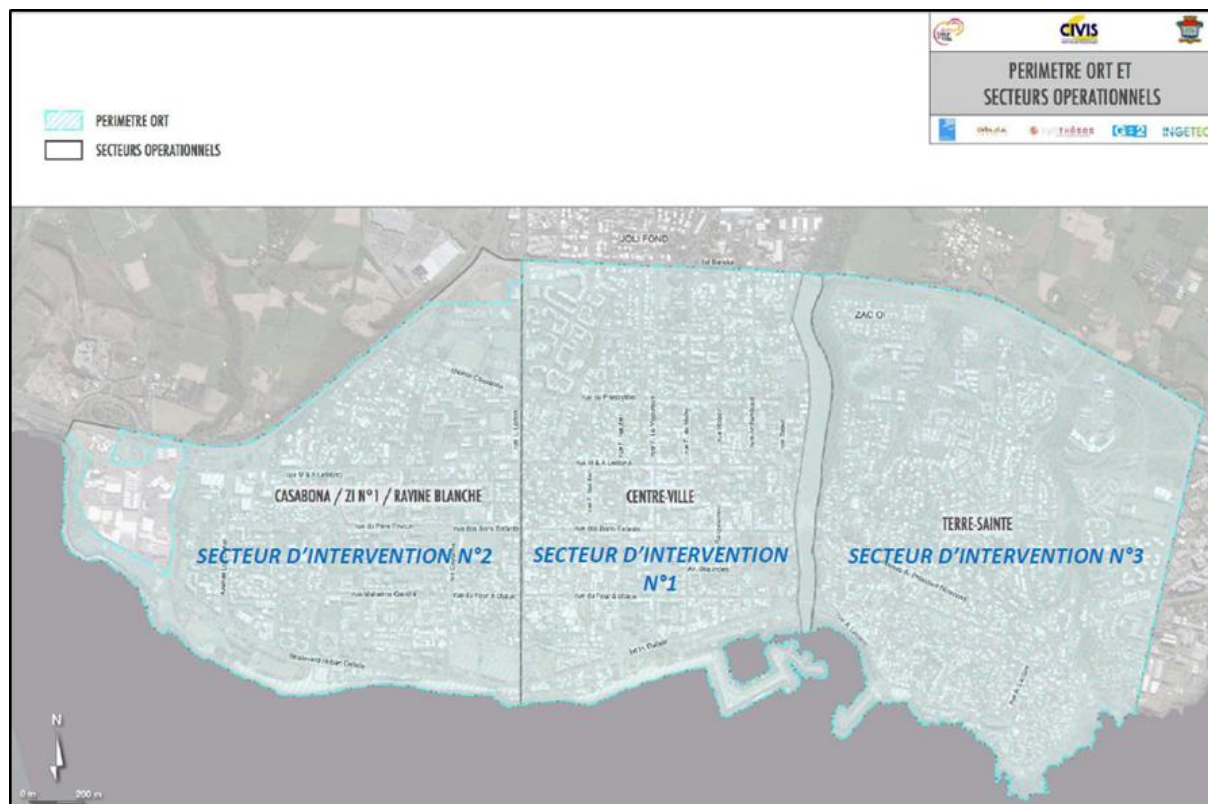
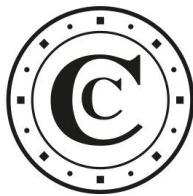
Annexe n° 1. Glossaire.....	71
Annexe n° 2. Périmètre de l’opération de revitalisation du territoire (ORT).....	73
Annexe n° 3. Plan d’action global prévu par l’ORT de Saint-Pierre	74
Annexe n° 4. Acquisitions foncières sur Terre Sainte entre 2018 et 2024.....	75



Annexe n° 1. Glossaire

ACV	Action Cœur de Ville
AGORAH	agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat
ANCT	Agence nationale de cohésion du territoire
ANRU	Agence nationale de renouvellement urbain
CAF	caisse d'allocations familiales
CCAS	centre communal d'action sociale
CDV	contrat de ville
CDPENAF	commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CELES	commission d'éligibilité au logement évolutif social
CEREMA	centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGOM	commandement de la gendarmerie d'outre-mer
CIVIS	communauté intercommunale des villes solidaires
CMS	contrat de mixité sociale
CUCS	contrat urbain de cohésion sociale
DEAL	direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DPM	domaine public maritime
DUP	déclaration d'utilité publique
DPU	droit de préemption urbain
EBC	espace boisé classé
ENAF	espaces naturels, agricoles et forestiers
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPFR	établissement public foncier de La Réunion
FEADER	fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FRAFU	fonds régional d'aménagement foncier et urbain
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LBU	ligne budgétaire unique
LLS	logement locatif social
LTS	logement très social
MRAe	mission régionale d'autorité environnementale

NPNRU	nouveau programme national de renouvellement urbain
OAP	orientation d'aménagement et de programmation
ONF	Office national des forêts
OPUS	optimisation des politiques urbaines du sud
ORT	opération de revitalisation du territoire
PADD	projet d'aménagement et de développement durables
PEC	parcours emploi compétences
PER	projet d'envergure régionale
PLU	plan local d'urbanisme
PNRU	programme national de renouvellement urbain
PPA	personnes publiques associées
QPV	quartier prioritaire de la politique de la ville
TCSP	transport en commun en site propre
SAR	schéma régional d'aménagement
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SDU	secteurs déjà urbanisés
SEMADER	société d'économie mixte d'aménagement de développement et d'équipement de La Réunion
SHLMR	société anonyme d'habitations à loyer modéré de La Réunion
SIDR	société immobilière du département de La Réunion
SPL	société publique locale
SRU	solidarité et au renouvellement urbains
STECAL	secteur de taille et de capacité d'accueil limitées
STEP	station d'épuration de Pierrefonds
ZAC	zone d'aménagement concertée
ZAD	zone d'aménagement différé
ZAN	zéro artificialisation nette
ZI	zone industrielle
ZPU	zone préférentielle d'urbanisation



Annexe n° 2. Périmètre de l'opération de revitalisation du territoire (ORT)

Source : commune de Saint-Pierre

Annexe n° 3. Plan d'action global prévu par l'ORT de Saint-Pierre

Axe	Actions
1 - De la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville	1.1 Mise place d'une OPAH : financement d'une équipe d'animation
	1.2 Convention immobilière avec action logement
	1.3 Création de la maison de projet ACV
2 - Favoriser un développement économique et commercial équilibré	2.1 Recrutement d'un manager du commerce centre-ville*
	2.2 Développement de l'e-commerce et de l'e-service sur le centre-ville
	2.3 Étude sur la restructuration de l'offre d'aménagement commercial du marché couvert
3 - Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions	3.1 Étude mobilité stationnement en liaison avec les déplacements en mode doux en centre-ville
	3.2 Construction du parking intermodal souterrain de la cité administrative et de l'hôtel de ville, équipement structurant en liaison avec les déplacements en mode doux
	3.3 Mise en place d'une zone 30 sur le centre-ville pour bande cyclable et circulation cycliste à contre-sens*
	3.4 Poursuite du schéma directeur de restructuration des rues commerçantes du centre-ville et leurs réseaux*
	3.5 Aménagement d'une piste cyclable littorale zone ACV
	3.6 Mise en place d'un plan de stationnement vélo en centre-ville en relation avec les pistes cyclables
4 – Mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine	4.1 Étude sur l'aménagement des abords de l'avant-port
	4.2 Rénovation et renforcement de la jetée Est du port et mise en lumière
	4.3 Réhabilitation de la halle du marché couvert classée aux monuments historiques*
	4.4 Aménagement de l'espace de la médiathèque Barquisseau en lien avec la ZAC du Mail
	4.5 Étude pour la requalification du jardin de l'hôtel de ville (monument classé)
	4.6 Aménagement du parvis de l'hôtel de Ville
5 – Fournir l'accès aux équipements, aux services publics, à l'offre culturelle et de loisirs	5.1 Construction de la Cité Administrative de Saint-Pierre
	5.2 Aménagement du littoral ouest en proie à l'érosion et aménagement de l'espace Salahin*
	5.3 Reconquête paysagère du front de mer ZI n°1 et création d'un espace touristique*
	5.4 Fabrique de Territoire et tiers lieu
	5.5 Recouvrement et aménagement du canal SOREMA
	5.6 Création d'une plateforme de services publics en ligne

Source : CRC, d'après l'avenant n° 1 à la convention ACV valant ORT

* Actions abandonnées par l'avenant n° 2



Annexe n° 4. Acquisitions foncières sur Terre Sainte entre 2018 et 2024

Cadastre	Surface	Adresse	Acquéreur	Décisions de préemption	Date d'acquisition	Montant (en € TTC)	Destination
EK 233	480 m²	Avenue François Mitterrand	Commune de Saint-Pierre après portage par l'EPFR	DCM n° 41/1999 du 11/09/2018	19/09/2024	170 400	Équipement public (aménagement paysager)
EL 5	198 m²	Rue amiral Lacaze	Commune de Saint-Pierre	Décision de préemption n° 100/2022 du 25/10/2022	12/0/2023	200 000	Réserve foncière (aménagement Rivière d'Abord)
EL 6	124 m²	20, rue Amiral Lacaze	EPFR	DCM n° 24/1104 du 24/11/2023	14/06/2023	240 000	Aménagement de l'estuaire Rivière d'Abord
EK 169	750 m²	1, chemin du Jubilé	Commune de Saint-Pierre après portage par l'EPFR	DCM n° 24/1303 du 05/04/2023	14/06/2021	310 000	Réserve foncière (équipement public)
EK 223	674 m²	85, Avenue François Mitterrand	EPFR	Décision de préemption n° 1077/23 du 09/11/2023	26/09/2024	500 000	Équipement public (TCSP et parking relais associé)
EM 74-77	1007 m²	173, Avenue Amiral Lacaze	Commune de Saint-Pierre après portage par l'EPFR	DCM n° 14/738 du 10/11/2015	14/06/2021	330 000	Équipement public
EN 1279	3244 m²	Trou de Chat	EPFR	DCM n° 22/1007 du 16/12/2022	29/12/2022	921 650	Réserve foncière - Action Cœur de ville
EM 368/369	433 m²	Rue Amiral Lacaze	Commune de Saint-Pierre après portage par l'EPFR	DCM n° 14/616 du 16/12/2021	19/10/2023	325 000	Aménagement public pour la reconquête du littoral
Total	6 910 m²	-	-	-	-	2 997 050	-

Source : commune de Saint-Pierre

RÉPONSE



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>