

DEPARTEMENT DE LA REUNION
COMMUNE DE SAINT PAUL

EXTRAITS DU PROCÈS-VERBAL DES DÉLIBÉRATIONS DU
CONSEIL MUNICIPAL DU 26 NOVEMBRE 2020

<p>Affaire CM201126009: Analyse des résultats de l'application du Plan Local d'Urbanisme (PLU) approuvé en 2012</p>	<p>L'an deux mille vingt, le vingt-six novembre à 14 H 00, le conseil municipal dûment convoqué, s'est réuni à l'Hôtel de Ville, sous la présidence de Madame Huguette BELLO, Maire de Saint-Paul.</p>
<p>La Maire certifie que la convocation du conseil municipal a été régulièrement faite le : 20/11/2020 et affichée le : 20/11/2020 sous le numéro : 0701</p>	<p><u>ETAIENT PRESENTS :</u></p> <p>Mme BELLO Huguette - M. SERAPHIN Emmanuel - Mme BOUCHER Suzelle - M. FLORIANTR Tristan - Mme CHEREAU NEMAZINE Pascaline - M. POININ-COULIN Alexis - M. NANA-IBRAHIM Salim - Mme MOUNIAMA-CUVELIER Marie-Bernadette - M. METANIRE Julius - Mme FLORIANTR Marie-Anick - M. MOUTAMA-CHEDIAPIN Guylain - Mme ROUGEAU Hélène - M. GAILLARD Perceval - Mme LEVENEUR Carole - M. LEGROS Patrick - Mme RADAKICHENIN Nila - M. CADJEE Zakaria - Mme SALLE Virginie - M. JEAN-BAPTISTE Jean-Noël - Mme CHAROLAIS Céline - M. VIRAMA COUTAYE Dominique - M. CLEMENTE Michel - Mme MOREL-COIANIZ Mireille - M. MARIE-LOUISE Jean-Philippe - Mme DELAVANNE Denise - Mme GRONDIN Huguette - M. BELLON Guyto - Mme BUCHLE Marie Suzelle - Mme ZITTE-LEBRETON Edwige - M. FLORESTAN Antoine Luc - Mme CARPIN Jacqueline - Mme VALLON-HOARAU CROSSON Patricia - M. OLIVATE Yolain - M. TAURAN Jullian - Mme GAZE Martine - Mme COUSIN Mélissa - M. GUYON Sébastien - Mme PAUSE-DAMOUR Roxanne - M. CRIGHTON Yann - Mme LEBRETON Laëtitia - M. OMARJEE Irchad - M. DAIN Kévin - M. BELLON Karl - Mme CADET Isabelle - M. BENARD Alain - Mme PAULA Lucie - Mme ADAM Fatima - M. NATIVEL Jean-François - Mme VICTORINE Eglantine - Mme FONTAINE Audrey - M. IBAR Sébastien</p>
<p>Nombre de membres en exercice 55</p>	<p><u>ETAIENT REPRESENTES :</u></p> <p>- Mme PALAMA-CENTON Mélissa (procuration à) M. LEGROS Patrick - Mme LEBON Karine (procuration à) Mme BOUCHER Suzelle - M. MELCHIOR Cyrille (procuration à) M. IBAR Sébastien</p>
<p>Nombre de membres présents 51</p>	<p><u>ETAIENT ABSENTS :</u></p> <p>M. MARCEAU Jean -</p>
<p>La Maire de Saint-Paul,  Huguette BELLO</p>	<p><u>SECRETAIRE DE SEANCE :</u></p> <p>Monsieur Kévin DAIN a été désigné pour remplir les fonctions de secrétaire de séance.</p> <p>.....</p> <p style="text-align: right;">AFFAIRE N° 9 /</p>

Extraits du procès-verbal des délibérations du conseil municipal du 26 novembre 2020

Affaire CM201126009 / Analyse des résultats de l'application du Plan Local d'Urbanisme (PLU) approuvé en 2012.

La Maire rappelle à l'assemblée que par délibération en date du 28 février 2019, le conseil municipal a engagé une évaluation du PLU approuvé le 27 septembre 2012, dans la perspective d'une révision générale du document d'urbanisme.

En effet, le contexte socio-démographique, réglementaire et législatif a évolué depuis l'approbation du document :

- **Evolution du contexte socio-démographique de l'île** : L'INSEE prévoit désormais un ralentissement généralisé de la croissance démographique de la Réunion ;
- **Approbation ou les travaux d'élaboration/révision de documents de planification supra communaux (SCOT Ouest, PLH...)** ;
- **Evolutions législatives récentes (Loi Grenelle, Modernisation du contenu du PLU, Loi ELAN...)**

La loi prévoit, au travers de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme que « *neuf ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, ou la dernière délibération portant révision complète de ce plan, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal procède à une analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports.*

L'analyse des résultats porte également, le cas échéant, sur les unités touristiques nouvelles mentionnées à l'article L. 122-16 du présent code.

L'analyse des résultats donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. »

Après consultation, l'étude a été confiée au CODRA qui a remis son rapport final le 9 juin 2020 dont les résultats sont synthétisés et résumés ci-après :

1 – Un contexte démographique qui a radicalement évolué

Au moment de l'approbation du PLU en 2012, la commune comptait environ 103 000 habitants dans un contexte de croissance démographique forte. Les prévisions démographiques annonçaient 116 000 habitants en 2020.

Aujourd'hui, la commune compte environ 106 000 habitants... soit 10 000 de moins que prévu. Le taux de croissance annuel ne cesse de baisser depuis 2012, avec un solde naturel en baisse même si toujours positif, mais un solde migratoire devenu négatif (- 0,7 %/an).

Les hypothèses d'évolution démographique prévoient une population s'établissant à 102 567 habitants en hypothèse basse, 106 968 en hypothèse moyenne et 111 545 en hypothèse haute, **soit bien inférieures à celles affichées dans le PLU en vigueur.**

2 – Les prévisions de besoins en logement qui suivent la tendance démographique

Sur la base des projections démographique de 2012 et du Programme Local de l'Habitat du TCO en vigueur en 2011 (qui estimait un besoin de 7 200 logements sur 5 ans), le PLU prévoyait une production totale de 13 000 logements sur 10 ans pour répondre aux besoins.

Depuis 2012, le rythme de production de logements s'est établi à 900 par an, soit assez proche de l'objectif annoncé par le PLU (1 300 / an). Mais aujourd'hui, le PLH du TCO établit les besoins de production à 800 logements par an pour les 5 ans à venir, en adéquation avec les prévisions démographiques annoncées par l'INSEE.

	Hypothèse basse	Hypothèse moyenne	Hypothèse haute
Population attendue en 2030	102 567	106 968	111 545
Synthèse	Besoins annuels horizon 2030		
Besoins liés au desserrement	451	542	542
Besoins liés à la démographie	0	47	188
Réserve pour la fluidité du parc	54	70	87
Besoins liés au renouvellement du parc	148	148	148
Total	653	807	965

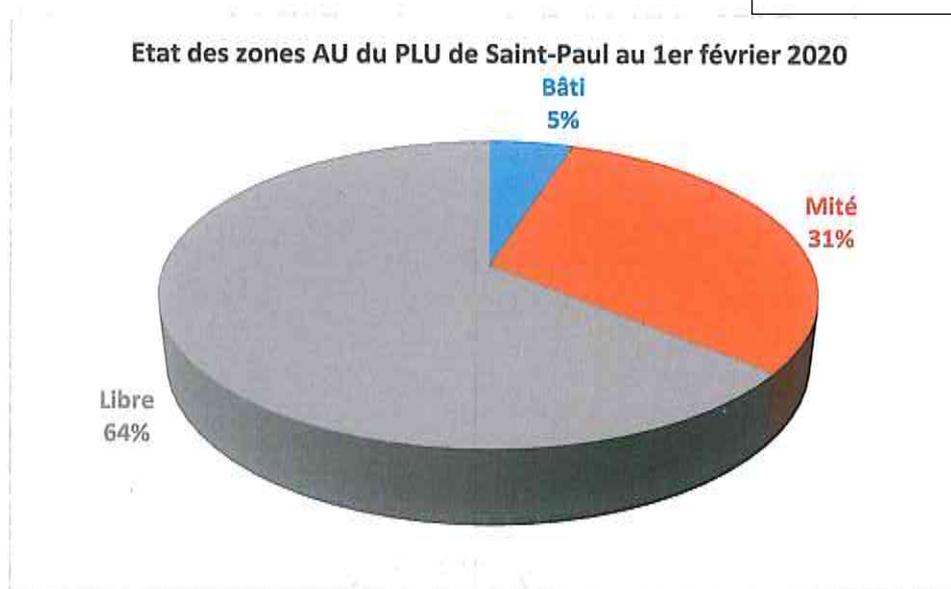
3 – Une artificialisation du sol importante mais avec un comblement des dents creuses

En 2012, la surface urbanisée sur la commune de Saint-Paul représente 3 134 hectares. En 2019, elle atteint 3 415 hectares, **soit une augmentation de 281 hectares**. Le développement urbain est très marqué à Saint-Paul, notamment en comparaison avec d'autres communes de l'île. Cet accroissement de la tâche urbaine s'effectue essentiellement par une minéralisation des dents creuses, c'est-à-dire par un comblement de l'enveloppe urbaine, et de moindre mesure par étalement.

4 – Une faible mobilisation des zones A Urbaniser (AU) : Des réserves d'urbanisation encore très importantes

Le PLU de 2012 a délimité des zones à urbaniser (zone AU), à hauteur de 795,7 hectares, afin de permettre le développement urbain du territoire en cohérence avec les objectifs de son PADD et de la situation démographique de l'époque. Ces zones peuvent avoir des destinations spécifiques (606,2 ha destiné à un développement mixte essentiellement résidentiel, 122 ha à vocation économique et 67,5 ha à vocation touristique).

Ainsi, en 2020, à l'échelle du territoire communal, parmi les différentes zones AU inscrites au PLU :



Il est important de rappeler que près de 450 hectares sont concernés par de grandes opérations d'aménagement à long terme (projet d'Eco-cité, ZAC Savane des Tamarins, ZAC Saline, etc.), ce qui explique l'absence d'ouverture à l'urbanisation.

En théorie, pour les zones à vocation résidentielle, il subsiste un potentiel de 569 ha. En appliquant les densités minimales exigées par le schéma de cohérence territoriale du TCO (moyenne de 35 logements par hectare), cela représente un potentiel théorique d'environ 20 000 logements, soit 25 années de production en l'état actuel de croissance démographique, en seule zone AU.

5 – Des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) souvent d'inopérantes

15 OAP sont réparties sur les différents bassins de vie. Elles complètent les orientations générales du PADD sur un ou des secteurs jugés stratégiques pour le développement de chacun des bassins de vie, en inscrivant dans le PLU les actions ou opérations publiques d'aménagement ou de développement, en cours de réalisation ou en projet.

Après analyse, le bureau d'étude estime que 9 OAP sont d'intérêt limité, voir inutiles pour certaines. 2 OAP ont permis ou vont permettre d'encadrer le développement de certains projet (ZAC Marie Caze, CENTHOR), et 4 OAP restent pertinentes mais devront évoluer afin de s'adapter aux nouveaux projets.

6 – Bilan contrasté de l'application du règlement du PLU

Le PLU de 2012 a délimité des zones urbaines (zone U), à hauteur de 3 203 hectares. Au regard des orientations du PADD et des pièces réglementaires du PLU, il est possible de définir trois types de zones :

- **Les zones d'intensification**, pour lesquelles le PLU prévoit des bâtiments de grande hauteur (minimum R+3+combles) et des emprises au sol importantes, essentiellement dans les centres urbains ;
- **Les zones de développement modéré**, pour lesquelles le PLU prévoit des bâtiments d'une certaine hauteur (R+2+combles) et des emprises au sol contenues, en périphérie des centres urbains (zones résidentielles) ;
- **Les zones d'apaisement**, pour lesquelles le PLU prévoit des bâtiments de faible hauteur (maximum R+1+combles) et des emprises au sol limitées, dans les écarts « ruraux » ou les secteurs particuliers (zone balnéaire, Tour des Roches).

A l'échelle du territoire communal, il ressort de cette analyse les éléments suivants au regard des objectifs fixés par le PLU

En zone d'intensification :

- Les bassins de vie de la Plaine Bois-de Nèfles et de Saint-Gilles-les-Bains ont atteint leurs objectifs
- A l'inverse, Saint-Paul centre ne s'est pas suffisamment développé
- La Saline a connu un développement quasi nul

En zone de développement modéré :

- Objectif atteint pour les bassins de vie de Plateau Caillou, le Guillaume et, dans une moindre mesure, Saint-Paul Centre.

En matière d'architecture et d'insertion urbaine dans les zones d'intensification et de modération, le bureau d'étude a relevé un traitement depuis l'espace public globalement de qualité, notamment favorisé par l'application de l'article 13 du PLU, mais avec une évolution importante du tissu urbain originel. Ainsi, des cases à terre et traditionnelles tendent à disparaître progressivement au profit de constructions de logements collectifs essentiellement, pouvant atteindre plus de 4 niveaux. De fait, le paysage urbain est bouleversé, et les vis-à-vis de plus en plus hétérogènes.

Si la réglementation a conduit à répondre aux objectifs de densité recherchés dans ces secteurs, l'intégration paysagère des immeubles à proximité immédiate de cases à terre « *mérite réflexion* ».

En zone d'apaisement :

- Le bassin de vie de Saint-Gilles-les-Bains, et en particulier le secteur de la Saline-les-Bains, s'est développé au-delà des attentes du PLU.

Contrairement à certaines opérations de logements collectifs qui ont été recensées en zone d'intensification urbaine ou de développement modéré et qui présentent un traitement depuis l'espace public globalement de qualité, les opérations de logements en zone d'apaisement paraissent davantage concentrées sur elles-mêmes. En effet, l'articulation avec l'espace public, très souvent dégradé, pourrait être améliorée.

D'un point de vue architectural et forme urbaine, ces opérations affichent toutefois une densification respectueuse du tissu urbain environnant, hormis quelques opérations imposantes au regard de l'objectif d'apaisement recherché dans le bassin de vie de Saint-Gilles-les-Bains.

A noter le cas particulier du secteur U2d, qui intègre la zone littorale de Boucan Canot à la Saline les Bains en aval de la RN1a. Le PLU en vigueur détermine spécifiquement cette zone résidentielle avec un objectif de conservation dans son actuelle configuration avec des dispositions réglementaires qui vont dans le sens de l'objectif recherché, avec une densification très modérée. Toutefois, afin de « contourner » cette règle dans ce secteur, on constate ponctuellement une division du parcellaire afin de permettre davantage de constructibilité.

Par ailleurs, le potentiel de constructibilité en secteur U2h (à destination d'hébergement touristique) est relativement important. Les possibilités offertes par le règlement du PLU (hauteur, perméabilité, implantation...) favorisent des opérations significatives. Globalement, les opérateurs optimisent vigoureusement le foncier en secteur U2h.

7 – Une dynamique de construction soutenue...

- Près de 2 500 permis autorisés traités entre 2012 et 2018
- Une répartition homogène, avec toutefois une plus grande dynamique sur les secteurs du Guillaume et de Plateau Caillou
- Plus de 300 permis autorisés en moyenne par an, sans aucune période de tassement
- Des permis délivrés majoritairement délivrés en zone U et essentiellement pour du logement individuel

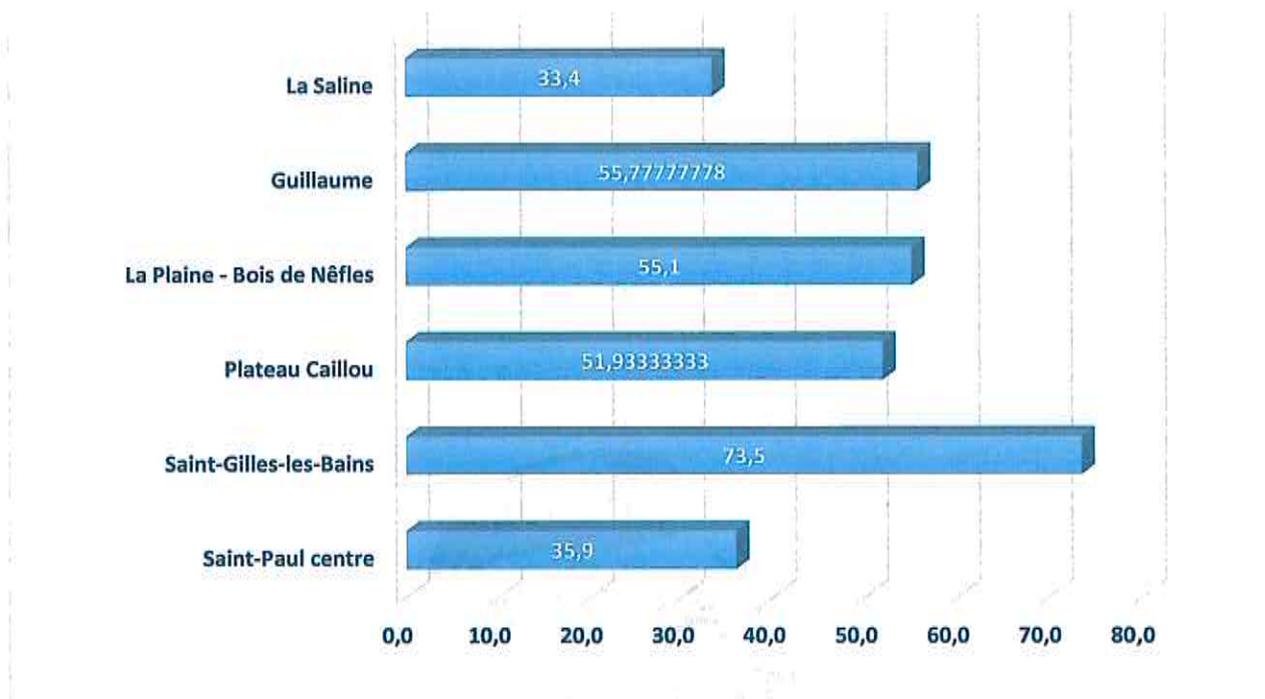
... et une production de logements en majorité collectifs avec des disparités territoriales

- 6 309 logements autorisés entre 2012 et 2018 (objectif du PADD : 13 000 à l'horizon 2022)
- Une répartition homogène, avec une très nette dynamique sur le secteur Saint-Gilles-les-Bains, et de manière moindre sur La Plaine, Le Guillaume et Plateau Caillou, ce dernier restant le secteur ayant produit le plus de logement en valeur absolue sur la période (1 558).
- Une moyenne de 901 logements autorisés par an, sans aucune période de tassement
- La part des logements collectifs est de 84% avec 5 280 unités contre 1 029 logements individuels (16%)

Nombre de logements autorisés

Bassin de vie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Guillaume	97	108	190	189	88	221	111	1004
La Plaine - Bois de Nèfles	132	71	105	373	122	151	148	1102
La Saline	112	176	85	68	98	64	65	668
Mafate et zone forestière		1	2	8	2	1	4	18
Plateau Caillou	102	416	473	67	222	149	129	1558
Saint-Gilles-les-Bains	147	91	54	95	145	205	145	882
Saint-Paul centre	123	253	111	72	112	204	202	1077
Total général	713	1116	1020	872	789	995	804	6309

Par rapport aux objectifs fixés par le PADD, seuls les bassins de vie de Plateau Caillou, le Guillaume et La Plaine sont en voie de les approcher. Pour Saint-Paul centre et la Saline, la production reste très en deçà des objectifs, alors que pour Saint-Gilles-les Bains, l'objectif pourrait-être dépassé alors que le développement résidentiel devait y être freiné.



De manière générale, ces objectifs sont aujourd'hui à modérer avec des évolutions démographiques qui tendent au ralentissement et qui témoignent de besoin en logements en baisse par rapport aux objectifs affichés dans le PADD du PLU en vigueur. D'ailleurs, il convient désormais de se questionner entre ces tendances démographiques qui se ralentissent et la constructibilité importante autorisée dans le PLU en vigueur.

8 – Une pression importante sur les zones Agricole (A) et Naturelle (N)

- Environ 250 constructions édifiées en zones A ou N ;
- 173 unités n'ont pas bénéficié d'autorisation de construire ;
- Une localisation repérée essentiellement sur les zones agricoles des mi-pentes.

Par ailleurs, les services ont enregistré près de 529 demandes de déclassement depuis 2013, concernant 747 parcelles. Parmi celles-ci, 441 se trouvent hors de la Zone Préférentielle d'Urbanisation (ZPU) du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) reprise par le SCOT de 2016. Il sera donc très difficile de répondre favorablement à toutes ces demandes.

9 – Une trame des zones Agricoles (A) et Naturelles (N) qui devra évoluer

En accord avec le principe n°7 du PADD (La dynamisation de l'économie agricole), le PLU avait classé près de 7 950 ha de zone A. Aujourd'hui, la base d'occupation des sols (BOS) de la DAAF identifie 440 ha non classés en zone A, et 4 195 ha de zone A ne sont pas identifiés dans la BOS.

Par ailleurs, en accord avec le principe n°13 du PADD (Un espace naturel majeur préservé et aménagé au profit de chacun des bassins de vie), le PLU avait classé près de 12 132 ha de zone N.

Aujourd'hui, 560 ha d'espaces naturels de protection forte recensés par les inventaires (cœur du parc national, ZNIEFF de type 1, sites classés et inscrits, réserves biologiques, zones humides, corridors et réservoirs de biodiversité avérés) ne sont pas classés en zone N, de même que 1 293 ha d'espaces naturels de protection moyenne recensés par les inventaires (ZNIEFF de type 2, espaces naturels sensibles).

Ces différences s'appliquent notamment par l'actualisation récente de certaines bases de données agricoles (BOS) et d'espaces naturels (ZNIEFF notamment) mais aussi par l'absence de prise en compte de certains projets communaux pourtant déjà bien avancés (ZAC Savane des Tamarins, Ecocité...).

10 – Un document obsolète au regard de la nouvelle législation en vigueur

Le PLU de Saint-Paul est le premier document d'urbanisme communal à être compatible au SAR. Mais il reste un PLU « SRU » non grenellisé, ce qui fut un choix pour approuver rapidement un document en gestation depuis plus de 10 ans dès l'approbation du SAR.

Depuis son approbation, de nombreux textes législatifs et réglementaires sont venus modifier les articles du code de l'urbanisme régissant le contenu des PLU (Grenelle 2, ALUR, modernisation du contenu des PLU, ELAN...);

Aujourd'hui, de nombreuses pièces du document ne correspondent plus ou pas aux exigences actuelles du code de l'urbanisme et notamment :

- Le PADD (absence d'objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain issu de la loi ALUR, ...)
- Le Rapport de Présentation (absence d'analyse de la consommation de l'espace; manque de justification des choix de développement retenus; absence d'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis; absence de l'exposé des dispositions favorisant la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers...)
- Les OAP (elles ne couvrent pas l'ensemble des zones 1AU (AU non strictes) et n'apparaissent pas sur les documents graphiques comme l'exige le code de l'urbanisme, elles ne garantissent pas la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrivent les zones qu'elles couvrent...)
- Le règlement (structure obsolète, modalité d'expression et de présentation des règles à revoir, nombreuses réformes légales et réglementaires à intégrer...).

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme a introduit de nombreuses évolution intéressantes que le PLU de Saint-Paul ne peut aujourd'hui intégrer. En effet, les PLU approuvés avant le 1er janvier 2016 restent régis par les dispositions réglementaires de la section I du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme relative au contenu du plan local d'urbanisme en vigueur au 31 décembre 2015 jusqu'à leur prochaine révision générale. Il n'est pas possible d'intégrer ces éléments au moyen d'une autre procédure (modification, mise en compatibilité...).

11 – Un document présentant des points d'incompatibilité avec le SCOT Ouest approuvé le 21 décembre 2016

Par courrier en date du 14 juin 2019, le Préfet de La Réunion a informé le Maire que « *le projet communal développé au travers du PADD du PLU présente de multiples incohérences avec le SCOT, notamment en ce qui concerne l'armature urbaine retenue et la répartition des besoins en logements entre les pôles. Ces principes, déclinés au sein des différents documents et zonages composant le PLU, sont incompatibles avec le SCOT du TCO actuellement en vigueur* ».

12 – Synthèse : ce qu'il faut retenir l'analyse des résultats de l'application du plan

- Un PLU en adéquation avec les prévisions démographiques du début des années 2010 mais un parti pris d'aménagement qui paraît aujourd'hui surévalué par rapport aux nouvelles projections démographiques de l'INSEE et des besoins en logements qui en découlent, intégrées dans le SCOT de 2016 et au PLH récemment approuvé par le TCO ;
- Un développement urbain en comblement des dents creuses plus que par étalement ;
- Un PLU qui a permis un rattrapage en matière d'offre de logement aidé comme libre avec une dynamique de construction soutenue ;
- Des zones d'extensions urbaines (zones AU) peu consommées et aujourd'hui surdimensionnée par rapport aux besoins réels démographiques et de logements qui ont été observés ces dernières années
- Des droits à construire important en zone urbaine (U) sur certains secteurs de la commune au regard d'une tendance démographique qui freine et qui soulèvent des problématique d'insertion urbaine et paysagère ;
- Un contenu inadapté aux exigences en matière de projet urbain, environnementales et légales actuelles ;
- Des points d'incompatibilité avec les documents de planification de norme supérieure (SCOT, PLH...).

Le dossier d'évaluation du PLU est consultable en séance ainsi que dans les locaux de la DPTU au 12 rue Labourdonnais à Saint Paul.

La commission « Aménagement et Transition Ecologique » (réunie le 17 novembre 2020) a émis un avis favorable.

Après délibération, le conseil municipal à l'unanimité des suffrages exprimés, décide :

Article 1 : de prendre acte de l'analyse des résultats de l'application du Plan Local d'Urbanisme (PLU) ;

Article 2 : de prendre acte de l'opportunité de réviser ce plan. ;

Article 3 : d'autoriser la Maire à signer tous les actes relatifs à cette affaire.

Certifié conforme au registre des délibérations du conseil municipal.

Saint-Paul, le 26 novembre 2020

La Maire de Saint-Paul

Huguette BELLO

