

**Affaire n° 05 - 20250828**

**Zéro Artificialisation Nette 2050 : rapport régional soumis à avis**

*(DGA Aménagement du Territoire – Dominique Benoliel  
Sartre – Callune Heni)*

**Soumise au Conseil municipal  
Séance du jeudi 28 août 2025**

La loi n°2021-1104 “Climat et Résilience” du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets a introduit l'objectif de **Zéro Artificialisation Nette (ZAN)** dans les politiques d'urbanisme. Le ZAN vise à réduire drastiquement la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) avec : un ralentissement du rythme d'artificialisation d'ici 2031 et l'atteinte du **ZAN en 2050**. La loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 a ensuite cherché à faciliter cette mise en œuvre et à soutenir les collectivités locales.

Dans ce cadre, une Conférence Régionale de Gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols (CRG ZAN) a été instaurée dans chaque région. Lors de la dernière CRG ZAN, tenue le 27 novembre 2024, la Région Réunion a souligné la nécessité d'approfondir les discussions sur la trajectoire ZAN avant toute décision. La Région a ensuite transmis aux collectivités, par courrier du 22 avril 2025, un rapport sur la trajectoire ZAN 2050 pour La Réunion, sollicitant leurs observations.

La présente délibération vise à formaliser la position de la Commune du Tampon sur ce rapport, en soulignant plusieurs points de désaccord et d'inquiétude majeurs.

### **Une dissociation problématique entre la trajectoire ZAN et la révision du SAR**

La Commune du Tampon exprime de vives inquiétudes quant à la fixation de la trajectoire ZAN avant la finalisation du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de La Réunion. Cette approche soulève plusieurs constats préoccupants :

- **Dévoisement de la méthode de co-construction initialement promise** : Nous observons une dé-corrélation entre la trajectoire ZAN et la révision du SAR. L'approche est devenue descendante, avec une enveloppe globale qui ne respecte pas les engagements initiaux de territorialisation.
- **Impacts sociaux et d'aménagement du territoire** : Cette dissociation aura des conséquences lourdes en matière sociale et sur l'aménagement du territoire.

De nombreuses collectivités ont choisi de reporter la définition de leur trajectoire ZAN en raison des débats réglementaires en cours et des projets d'évolution législative. Or, la Région a fait le choix d'arrêter sa trajectoire ZAN en amont des arbitrages essentiels sur l'aménagement du territoire, qui doivent être définis dans le cadre de la révision du SAR. Ce positionnement est source d'incompréhension au sein des collectivités réunionnaises.

## Une méthodologie contestée et des chiffres irréalistes

La méthodologie de la Région est jugée défailante et présente des lacunes notables :

- **Absence des données OCSGE** : Le rapport régional (p. 33) ne prend pas en compte les nouvelles données de l'OCSGE (Occupation des Sols à Grande Échelle) de l'IGN. Ces données pourraient pourtant modifier l'ensemble des prévisions, remettant en question l'enveloppe globale de consommation future de 3 340 ha jusqu'en 2050. D'autant que cette enveloppe n'est pas encadrée par des principes de planification territoriale, d'infrastructure et d'équipement ;
- **Méprise sur le "mitage"** : La méthodologie est principalement basée sur la tâche urbaine et intermédiaire, ignorant le phénomène de **mitage** (habitat diffus), pourtant majeur à La Réunion. Cela fausse les chiffres et ne reflète pas la réalité territoriale ;
- **Objectifs de réduction inadaptés** : Le mécanisme proposé prévoit une réduction de la consommation d'ENAF de 35% sur 2021-2031, puis 35% de 2031-2041, et enfin 50% jusqu'en 2050. La Réunion, en tant que territoire d'Outre-Mer, n'est pas soumise à l'objectif de 50% de réduction d'artificialisation des sols jusqu'en 2050. Cette proposition devrait donc être réévaluée pour correspondre aux spécificités territoriales.

## Des densités annoncées difficilement réalisables

La Commune du Tampon estime que la trajectoire ZAN "théorique" proposée par la Région repose sur des hypothèses de densification difficilement réalisables :

- **Objectif de production de logements démesuré** : La Région propose la production de plus de 100 000 logements supplémentaires dans un tissu urbain déjà socialement fragilisé et enclavé par un manque de desserte en transports en commun ;
- **Densités urbaines irréalistes** : Une densité urbaine moyenne de 100 log/ha est proposée, alors que les territoires, à l'issue du Projet de Territoire, avaient déjà concédé une ambition de 51 log/ha, ce qui est déjà élevé. A titre de comparaison, de telles densités, correspondent au double de l'opération "cœur de ville" de La Possession. Elles sont inconcevables sans des solutions de transport en commun à haute capacité permettant d'atteindre l'objectif de 30% de report modal ;
- **Impact sur la qualité de vie** : Cette prescription de densification excessive est incompatible avec le développement d'une ville "aimable", répondant aux spécificités d'un habitat réunionnais à réinventer et socialement acceptable ;
- **Hypothèses non vérifiées par les territoires** : L'enveloppe globale de consommation future de 3 340 ha jusqu'en 2050 s'appuie sur des hypothèses non avérées par les territoires, notamment en termes de taux de production de logement en renouvellement du tissu urbain (60%, soit plus de 100 000 logements d'ici 2050 dans l'existant) avec des conséquences non assumées sur la densité urbaine. La Région souhaite passer d'une moyenne régionale de 25 log/ha à 100 log/ha, excluant de fait les territoires ruraux ou ceux sans futur transport en commun à haute densité.

## L'agriculture et la ruralité : des préoccupations majeures

Les objectifs de développement urbain affichés par la Région sont en contradiction avec les territoires ruraux réunionnais, entraînant un "abandon" de ces espaces :

- **Incapacité à reconquérir les friches agricoles** : La trajectoire proposée rend impossible la mobilisation des moyens d'action pour reconquérir les près de 5 250 ha (majoritairement sur la Commune du Tampon) de surface agricole utile (SAU) ciblés et critérisés par les travaux avec les communes ;
- **Vision de l'agriculture** : La Commune du Tampon, en tant que territoire agricole de La Réunion, alerte sur la nécessité de ne pas comptabiliser les **serres agricoles** dans le calcul de l'artificialisation des sols à partir de 2031. Par ailleurs, le SAR en révision devrait envisager la question de l'agriculture sous le prisme de la reconquête des friches agricoles (2545 ha identifiés) permettant d'accroître l'efficacité des terres agricoles et de développer les habitats ruraux non utiles à l'agriculture locale ;
- **Objectif d'autonomie alimentaire** : L'atteinte de l'autonomie alimentaire, objectif partagé par la Commune du Tampon, nécessite de prendre en compte les problématiques d'aménagement d'un territoire complexe et complet comme Le Tampon, et non d'abandonner les espaces ruraux qui possèdent de réelles capacités d'accueil.

Concernant ce dernier point, la Région précise en page 49 de son rapport "garantir une enveloppe foncière minimale dédiée au développement de ces territoires [ruraux], fixée à 50 hectares." Ces éléments représentent un point à éclaircir avec les collectivités sur les questions d'attribution des 50 ha entre chacune d'entre elles.

## Un volet économique controversé

Le rapport de la Région soulève également des interrogations sur le volet économique :

- **Réduction drastique du foncier économique** : La Commune du Tampon dénonce la suppression de près de 500 ha de foncier destinés à l'accueil d'activités économiques, spatialisés dans le Projet de Territoire. Cette réduction va à l'encontre de la nécessité de rattraper le manque de foncier et de locaux d'activités, et de répondre aux enjeux de la Nouvelle Économie, notamment dans les territoires ruraux. Le concept de "village du quart d'heure" promu dans les Hauts et au Tampon, avec des micro-espaces maillant le territoire, n'apparaît pas dans cette approche ;
- **Omission de la CASUD** : Le rapport (p.27) mentionne des renforcements économiques sur la CIREST et la CIVIS, mais omet la CASUD, qui nécessite également un rattrapage économique important et fait partie intégrante de la polarité économique du Sud ;
- **Tracé du RRTG** : Le tracé du futur « Réseau Régional de Transport Guidé » (RRTG) est devenu une donnée d'entrée plutôt qu'une conséquence de l'aménagement, ce qui compromet la cohérence globale du projet. Une armature de transport en commun à haute capacité est pourtant essentielle pour rendre effective la capacité d'accueil ciblée et atteindre l'objectif de 30% de report modal, en lien avec l'autonomie énergétique.

## Le volet énergétique à questionner

La commune s'inquiète de l'allocation de seulement **45** hectares pour l'énergie, contre

**350 hectares** estimés nécessaires pour un système d'énergie électrique protégé (expérience dans le SRCAE en révision) et, en corrélation avec une armature de transport capable d'assurer 30% de report modal. Sans espace suffisant pour les 70 électrolyseurs estimés dans le diagnostic et le SRCAE existant, La Réunion serait contrainte d'opter pour des solutions préoccupantes comme le nucléaire (SMR sur exondement au Port), une option très risquée compte tenu de l'activité volcanique intense de l'île.

### **La thématique majeure du logement : une vision utopique pour le Sud**

Le rapport de la Région note que les territoires du Sud ont accueilli le plus grand nombre de personnes entre 2011 et 2021 (p.60), justifiant ainsi la consommation d'ENAF. La projection des besoins en logements à l'horizon 2050 pour le Sud est la plus importante de l'île (36%, soit 62 300 logements, p.66).

Ces estimations sont à mettre en parallèle avec une mobilisation de 50 % des dents creuses, un taux de logement à produire dans le tissu urbain existant (mutabilité urbaine) à 60 %, et l'augmentation ciblée des densités minimales dans les zones accompagnées de transports performants et de services de proximité. Selon les services de la Région ces éléments permettraient de répondre aux besoins en logements projetés à l'horizon 2050 tout en préservant un cadre de vie de qualité et en respectant les particularités de l'habitat réunionnais, sans dépasser une enveloppe estimée à 2 050 hectares de consommation/artificialisation nouvelle des sols à horizon 2050 (p.45).

La Commune du Tampon juge ces solutions proposées par la Région d'utopiques :

- **Spécificités des Hauts ignorées** : Cette vision ne prend pas en considération les spécificités des territoires des Hauts ;
- **Effort de sobriété inégal** : Le territoire du Sud est le seul bassin auquel il est demandé un effort de sobriété alors qu'il doit accueillir le plus de population dans les années à venir. C'est aussi le seul bassin comprenant deux EPCI, avec une répartition de la consommation future bien plus complexe (p.71) ;
- **Renforcement urbain complémentaire insuffisant** : Un renforcement urbain complémentaire insuffisant est mis à disposition des collectivités, notamment celles du Sud, ce qui conduira à une densification massive dans un secteur prioritairement rural. Cela entraînera une refonte totale de l'identité paysagère, culturelle et sociale de ces espaces.

Ces estimations conduiraient à une augmentation des difficultés à produire suffisamment de logements, avec un risque croissant de problèmes sociaux. De plus, des projets structurants comme la voie urbaine (p.52) ne sont pas pris en compte pour les équipements publics majeurs.

Par ailleurs, la Région souligne que "la solidarité régionale doit tenir compte également de ce que les territoires ont déjà fait comme effort en termes d'accueil d'équipements et de logements" (p. 26). Seules sont citées les collectivités suivantes : Salazie/Eau, Sainte-Suzanne/Déchets, Bras-Panon/Carrières, Sainte-Marie/Aéroport, Saint-Denis/logements aidés. Le Tampon se positionnant comme premier producteur de logements sociaux à La Réunion à ce jour, notre collectivité mériterait d'être mentionnée.

Enfin, il est essentiel de mentionner que le Tampon dispose de 80 ha de dents creuses selon une mise à jour récente, pouvant jouer sur les calculs réalisés.

## **Pour une approche ZAN adaptée aux réalités réunionnaises**

La baisse drastique de la consommation d'ENAF sur le territoire rural du Tampon, telle que proposée, entraînera une urbanisation dense qui dénaturera l'identité des Hauts de notre collectivité. La sur-densification est, comme le Tampon en a fait l'expérience récente, source de problématiques sociales, de gestion des eaux usées et pluviales, et d'accessibilité. La collectivité souhaite aujourd'hui retrouver des densités plus cohérentes avec son identité et ne se reconnaît pas dans la logique de sur-densification proposée par la Région.

Le respect de l'identité et du patrimoine local doit primer sur une logique purement mathématique du ZAN qui ne répond pas aux spécificités territoriales de La Réunion. Ces éléments sont des facteurs essentiels pour une stratégie d'aménagement territorial durable. C'est d'ailleurs pourquoi l'objectif de réduction de 50% de la consommation d'ENAF ne s'applique pas aux territoires d'Outre-Mer, confrontés à des problématiques d'aménagement spécifiques liées à leur insularité.

La Commune du Tampon souhaite ainsi opter pour une stratégie de réduction de l'artificialisation des sols **raisonnée, adaptée à son territoire, et capable d'anticiper les besoins futurs.**

### **Il est proposé au Conseil municipal :**

–d'émettre un avis favorable concernant l'argumentaire développé en réponse au rapport régional "Zéro Artificialisation Nette 2050".

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

**Le Maire,**