

Nathalie Noël, maîtresse de conférences en sciences de l'information et de la communication, laboratoire de recherche sur les espaces créoles et francophones (LCF-UR 7390), Université de La Réunion
Delphine Chouillou, coordinatrice du projet POPSU L'Etang-Salé, maîtresse de conférences École d'architecture de La Réunion, Géographie sociale et urbanisme à Espace DEV, UMR 228
Gwenaëlle Pennober, professeure des Universités, géographe à Espace DEV, UMR 228, Institut de Recherche pour le Développement (IRD)
Catherine Paquette, coordinatrice du projet POPSU L'Etang-Salé, maîtresse de conférences École d'architecture de La Réunion, Géographie sociale et urbanisme à Espace DEV, UMR 228

CONSTRUIRE LA PETITE VILLE TROPICALE DURABLE DE DEMAIN : UN ENJEU COLLECTIF A ABORDER DEPUIS LE TERRAIN, AVEC LES HABITANTS ET LES ACTEURS LOCAUX.

*L'expérience d'un projet de recherche-action à
L'Étang-Salé, sur l'île de La Réunion*

Cette communication porte sur la notion de *ville durable*. Référentiel désormais majeur de l'action publique urbaine (Emelianoff, 2015), il s'avère cependant encore flou car relativement récent et fortement lié au contexte territorial et sociétal (Chouillou, 2018).

Largement débattu à l'échelle des grandes villes en climat tempéré, peu d'études scientifiques s'intéressent aux petites villes de moins de 20 000 habitants et de surcroît en climat tropical. Par ailleurs, les petites villes disposent de peu de ressources pour effectuer des études de territoire. En manque d'effectif chronique, les agents privilégient à juste titre de traiter les problématiques d'aménagement et d'urbanisme afférentes aux affaires courantes. Les études d'aménagement et d'urbanisme sont donc la plupart du temps externalisées dans des bureaux d'études qui travaillent sur des missions ponctuelles comme par exemple la rédaction d'un PLU¹ ou d'un PADD². Ces études ponctuelles, en plus d'être onéreuses, ont du mal à répondre à l'exigence de cohérence dans le temps nécessaire pour construire un projet de territoire dans le temps. Les petites villes pourraient solliciter d'autres institutions publiques pour réaliser ces études comme les collectivités territoriales à d'autres échelles (Département,

Région), intercommunalité, services de l'État, ou encore agences d'urbanisme publiques qui ont des agents dédiés à la réalisation de ces études et garantissent une forme de cohérence pour le suivi de la réflexion. Cependant, la mise en place de partenariats avec d'autres institutions publiques est chronophage et souvent complexe à mettre en place. Le manque d'effectif des petites mairies permet peu de dégager un agent sur le suivi de ces partenariats.

Depuis, 2004, la Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines Territoires (POPSU) qui est un programme de recherche national, vise à croiser les savoirs scientifiques et l'expertise opérationnelle pour permettre aux petites villes de moins de 20 000 habitants, de bénéficier d'un accompagnement pour mieux comprendre les enjeux et les évolutions associés à leur territoire. C'est dans ce sens que le projet de recherche-action « *Alon bati nout viv ensemb* » sur la ville de L'Etang-Salé, porté par notre équipe de chercheurs interdisciplinaires, a été retenu par l'appel à programme POPSU territoires 2020³.

¹ Plan Local d'Urbanisme

² Projet d'Aménagement et de Développement Durable

³ Ce projet a aussi associé temporairement les chercheurs : Catherine Paquette (avril 2021 à avril 2022), Michel Watin (avril 2021 à mars 2022), Jean François Rebeyrotte chercheur associé au LCF (depuis juin 2022), Evelyne Adelin (avril à septembre 2021) et Marie Thiann Bo Morel (avril à septembre 2021). Trois étudiantes de Master ont participé au projet sur des sujets précis (encadrées par Catherine Paquette, Delphine Chouillou et Marie Thiann Bo Morel), quatre étudiants de l'école d'architecture en 4ème année (encadrés par Delphine Chouillou), une promotion d'étudiants en Licence 3 de géographie de l'université de La Réunion (encadrés par Gwenaëlle Pennober), et une étudiante en Master 2 en sciences de l'information et de la communication (encadrée par Nathalie Noël)



Figure 1 - Les villes qui ont été sectionnées par le POPSU Territoires et POPSU Métropoles [source : POPSU]

Pour les équipes de recherche sélectionnées dans le cadre du Programme POPSU territoires (une trentaine depuis le début du programme, voir figure 1), il s'agit de réaliser des études de cas approfondies afin de mieux comprendre les transformations actuelles des petites villes mais aussi, d'enclencher une dynamique de réflexion collective prospective sur ce qui pourrait être un « projet de territoire » pour l'avenir, entendant par là un projet discuté et partagé entre les élus, les habitants et les experts.

Par ailleurs, au sein du programme POPSU Territoires, l'étude de L'Etang-Salé, comme petite ville durable tropicale pourrait peut-être aider à requestionner la notion de ville durable dans les petites villes métropolitaines qui vivent une transition climatique sans précédent par la mise en lumière des indicateurs de durabilité identifiées dans et par les villes à fortes contraintes climatiques (ensoleillement, pluviométrie intense).

1. LA VILLE DURABLE POUR ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS DES TERRITOIRES

Dans un contexte de changement climatique annoncé depuis plusieurs années, la notion de *ville durable*, s'impose dans les années 1990 par un réseau de villes environnementalistes avant d'être mobilisé comme référentiel de l'aménagement de l'urbanisme dans nombreux pays. Selon Cyria Emelianoff [2015] « *l'expression désigne une ville capable de se maintenir dans le temps long et de faire face aux enjeux environnementaux, sociaux, économiques et culturels du Global Change : en tentant de s'y adapter mais surtout en se transformant* ». Comme l'indique Cyria Emelianoff [2007], les premières approches de la ville durable comme « *ville autosuffisante* », puis comme « *une ville qui n'exporte pas ses coûts de développement* », « *une ville qui diminue son empreinte écologique* », « *une ville compacte et fonctionnellement mixte qui offre une qualité et une diversité de vie* », se sont vite élargis aux enjeux plus globaux liés aux climats. En effet, la notion de ville durable est généralement mobilisée, par les politiques publiques pour évoquer les conséquences énergétiques sur la transition climatique, liée à l'augmentation de la population vers les villes amenant à considérer que « *l'environnement urbain est aujourd'hui un environnement planétaire* » [Emelianoff, 2007]. En 2015, l'Agence Française du Développement (AFD) annonçait à l'horizon de 2030 que près de 63 % des huit milliards d'habitants que pourrait compter la population mondiale devraient habiter en ville et de ce fait concentrer une majorité de l'activité économique de la population et leurs conséquences sur les émissions de carbone sur la planète. Ainsi, à la veille de la COP21, Michèle Pappalardo et Loïc Batel [2015 : 76], posaient la ville comme « *acteur et objet de négociation sur le climat* », dont l'approche par la durabilité pourrait contribuer à penser les transitions des territoires face aux divers défis annoncés. En effet, la conférence de la COP21 entérine ce positionnement : « *Les villes ont un rôle majeur à jouer, non seulement parce qu'elles contribuent au changement climatique et en sont les victimes, mais aussi en apportant des solutions et en élaborant de nouvelles approches [...]* La planification et le développement urbains devraient être liés à la réduction des émissions issues des grands secteurs urbains, comme les transports, les bâtiments et la gestion des déchets, tout en renforçant les capacités de résistance des systèmes urbains et le cadre bâti pour résister aux effets négatifs du changement

climatique et aux risques de catastrophe [...] Aujourd'hui plus que jamais, on reconnaît l'importance d'une urbanisation bien planifiée pour le développement. À cet égard, l'adoption récente du Programme de développement durable à l'horizon de 2030 est un pas en avant important, car il reconnaît le rôle vital de l'urbanisation en tant qu'instrument du développement durable » [Clos, 2021].

En France, le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, pose une définition de la *ville durable* allant dans le même sens de « l'amélioration de la qualité de vie pour réduire les émissions de gaz à effet de serre »⁴. Comme l'indique François Mancebo [2011 : a3] « la ville durable » est définie comme « une ville post-carbone » à travers des Plans Climat Locaux (PCL) dans les espaces urbains consistant à repenser la forme de développement urbain au travers des politiques de rénovation des bâtiments et l'amélioration des performances énergétiques, l'amélioration de l'offre des transports publics, autour « de la composante climatique au détriment des autres aspects du développement durable urbain durable ». En effet, en focalisant la définition de « la ville durable » autour des questions énergétiques et climatiques, François Mancebo [2011 : a3] explique que la dimension innovation sociale recouvrant la durabilité est peu prise en considération dans le financement des projets dans les Plans Climat Locaux « alors que les comportements des habitants sont déterminants dans l'appropriation des écotecnologies ». Pour l'auteur, cela est un des effets pervers du développement urbain durable. Les quartiers durables sont pensés pour des catégories de population relativement aisées amenant « un dérapage des coûts de construction [qui] s'observe car les promoteurs, contraints par un cahier des charges très exigeant sur le plan environnemental, jouent la carte du standing pour accroître leurs gains ; d'autre part, ce type de logements étant par définition limité en nombre et son attractivité étant forte, la loi de l'offre et de la demande accroît le coût du loyer ou du mètre carré à l'achat, indépendamment de l'évolution des prix à la construction ». Ces logiques entraînent des mouvements de dénonciations d'inégalités sociales, avec l'éviction de population socialement fragilisées hors de ces projets environnementaux. Il y a dans ces projets une tendance à l'exacerbation des inégalités environnementales qui

se superpose aux inégalités sociales induites. Selon François Mancebo [2011 : a8], la « ville durable » doit aussi prendre en considération l'équité spatiale dans l'équilibre global du tissu urbain et non pas uniquement à l'échelle du quartier « cela suppose de penser les bâtiments et les quartiers à partir d'une aire urbaine considérée comme un tout, insistant sur la multifonctionnalité, la densification différentielle, la redéfinition des noyaux urbains, l'attention aux habitus urbains, la biodiversité urbaine etc. Toutes les questions doivent être appréhendées au niveau assez large – c'est-à-dire en incluant les aires non urbanisées adjacentes – pour produire des solutions efficaces ».

Ainsi comme l'indique Michèle Pappalardo et Loïc Batel [2015 : 75], « la lutte contre le changement climatique est une composante incontournable mais pas unique de la ville durable ». Cette dernière prend sens dans un contexte de complexité urbaine regroupant quatre grandes caractéristiques :

- la première est de placer l'Homme et ses conditions de vie au cœur du projet « la conception urbaine est centrée sur la qualité de vie des habitants » (prendre soin de la santé des habitants, emploi et services à disposition des habitants, moyens de transports pour se déplacer facilement) ;
- la deuxième caractéristique de la ville durable serait la sobriété de sa consommation de ses ressources naturelles (la protection de l'environnement, organisation des services urbains facilité par l'utilisation des technologies numériques) ;
- la troisième caractéristique est une gouvernance forte transversale et participative avec la volonté politique d'intégrer l'ensemble des acteurs dans les décisions dans la conception, le financement de la ville « La capacité à développer une vision et des projets de moyen /long terme qui soient compris et partagés par les citoyens est essentielle au développement de la ville durable » ;
- enfin la quatrième caractéristique, c'est que la ville durable « n'est pas un modèle mais une démarche qui doit être adaptée aux spécificités locales, géographiques, climatiques, sociales, historiques, culturelles, religieuses ».

⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/ville-durable>

Comme l'indique Cyria Emelianoff [2007], les politiques de développement urbain durable sont un emboîtement de démarches successives, d'abord liées aux politiques climatiques [plans de réduction du CO² urbain, énergies renouvelables, ou des actions de compensation], puis les politiques de mobilité et planification [densification, renouvellement urbain, polycentrisme, trames d'espaces naturels et agricoles], les politiques d'éco-construction [quartiers ou lotissements « durables »], les Agendas 21 locaux : outil d'accompagnement, de sensibilisation, d'inflexion des modes de vie [initiatives d'habitants ou d'acteurs, projets de services]. Cependant, comme le souligne l'auteur, « *l'horizon commun d'une planète fragilisée n'impose pourtant pas de voie ou de modèle d'action prédéfini* » [Emelianoff, 2007 : 51]. La problématique de la *ville durable* est relative aux contextes géographiques, historiques, écologiques et culturels qui comme elle l'explique, rend peu comparable les politiques menées dans les villes du Nord et du Sud. Ces particularités demandent une adaptation des politiques aux singularités urbaines « *chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité* »⁵. Cette dernière caractéristique entre en résonance avec la démarche de recherche-action que nous avons menée autour du projet POPSU : quel modèle mettre en place pour penser la petite ville durable tropicale ?

2. UN CHANGEMENT DE PARADIGME POUR PENSER LA PETITE VILLE DURABLE TROPICALE A LA REUNION

La reconnaissance et l'imposition du référentiel de « la ville durable » qui s'opère en différentes phases dans le courant du XX^e siècle produit, selon Cyria Emelianoff [2015] « *une standardisation des pratiques, des matériaux et des normes témoigne à la fois d'une distorsion et d'une marchandisation de la problématique* », n'amenant pas toujours à ajuster les politiques locales de durabilité à des contextes, des héritages, des jeux d'acteurs et des réalités écologiques. De ce fait, penser « la ville durable » induit des postures différentes dans l'élaboration même des projets d'aménagement.

Ainsi, en 2004, le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), service interministériel français, rattaché au ministère de l'Écologie et au ministère de la Cohésion des territoires, rattaché à la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, a mis en place la Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines Territoires (POPSU)⁶. Le programme, annonce ainsi un changement épistémologique pour concevoir l'aménagement des petites villes en France au regard des grandes villes. Il annonce aussi une nouvelle approche partenariale, intégrant le milieu de la recherche scientifique dans une démarche partenariale avec les collectivités territoriales.

Dans cette perspective, la réponse à l'appel à projet de POPSU en 2020 par notre groupe de chercheurs en géographie, urbanisme, sciences de l'information et de la communication, sociologie et sciences du langage à La Réunion, intitulé « *Alon bati nout viv ensemb* », questionne les atouts d'une petite ville ultramarine tropicale, L'Etang-Salé, face aux défis de la durabilité.

Sur le plan scientifique, le projet est porteur d'un double questionnement. Il s'agit d'une part, de s'interroger sur la notion de développement urbain durable dans le contexte d'une petite ville.

Les atouts de la petite ville face aux enjeux du développement durable sont, *a priori*, nombreux. La proximité des élus avec la population, une plus grande cohésion sociale, le type de sociabilité que permettrait un espace urbain restreint et à échelle humaine sont autant de points d'appui forts pour faire advenir la durabilité des territoires. La petite ville ne possède-t-elle pas des atouts majeurs au regard de cette durabilité urbaine que l'on cherche à mettre en œuvre ? Ces atouts sont-ils aujourd'hui suffisamment perçus par les habitants, les cadres techniques et les élus des villes ? Pourraient-ils être mis à profit de façon plus importante ? Le référentiel mobilisé en matière de ville durable (et ses outils inhérents : écoquartiers, nature en ville, trames vertes et bleues, concertation) ne devrait-il pas faire l'objet d'une adaptation et d'une plus grande différenciation en fonction des types d'espaces ?

⁵ Un texte élaboré à Aalborg en 1994, lors de la première conférence de la campagne européenne des villes durables, ratifié en conseil municipal par les villes qui adhèrent à cette campagne, soit 2500 villes en 2007. Cité dans Emelianoff [Cyria], « La ville durable, l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'information géographique*, vol 71, Armand Colin, p 52

⁶ <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/plateforme-d-observation-des-projets-et-strategies-r81.html>

Le projet est, d'autre part, l'occasion de s'interroger sur la mise en œuvre de la ville durable dans les outre-mer en climat tropical. La ville ultramarine tropicale (en particulier quand elle est petite) entretient à l'évidence un rapport spécifique avec son environnement naturel (en tant que ressource matérielle et symbolique) mais aussi social (présence de coutumes et de pratiques, y compris linguistiques, qui marquent profondément l'identité culturelle locale ; existence de canaux de participation spécifiques). Dans ce contexte, il nous semble essentiel d'interroger le cadre conceptuel de la ville durable mobilisé par l'action publique en outre-mer à travers des notions telles que *la ville durable tropicale*. La plupart des acteurs s'accordent aujourd'hui à reconnaître que les référentiels nationaux uniques sont peu adaptés aux conditions locales des outre-mer et qu'il importe de les adapter⁷.

Ainsi tous ces questionnements, nous ont amené à développer une méthodologie de terrain participative pour penser la ville durable à partir du terrain.

3. UNE METHODOLOGIE DE TERRAIN PARTICIPATIVE DU DIAGNOSTIC A LA VALORISATION POUR PENSER LA VILLE DURABLE

Le parti pris de ce travail consiste non pas à conduire une réflexion à partir d'un référentiel défini a priori en matière de ville durable (qui pourrait s'avérer être peu adapté aux réalités locales, en particulier outre-mer), mais à définir au contraire collectivement, depuis le terrain, les contours et le contenu de la durabilité urbaine souhaitable, à la manière d'un projet collectif de territoire durable (Faburel, Manola, 2007).

S'il s'agit d'identifier collectivement les principaux dysfonctionnements et points d'attention qui existent aujourd'hui dans la commune au regard de la recherche d'une qualité de vie durable pour tous (dans le but de définir ensuite des actions à mettre en œuvre au vu de cet objectif), il est aussi question, à travers une démarche de recherche-action fondée sur une contribution active des élus, des habitants et des cadres techniques de

l'administration de faire émerger les atouts du territoire (souvent sous-estimés, voire méconnus) afin de construire une vision collective qui a rapidement été orientée vers le bien vivre au sens large, pour les habitants actuels mais aussi pour les générations futures. Le bien vivre ensemble est entendu à travers sa dimension sociale (cohésion sociale), environnementale (ménager et préserver les ressources naturelles et l'environnement), économique (prospérité partagée) et politique (une participation citoyenne permettant à chacun, non seulement de s'exprimer mais aussi de prendre part aux décisions importantes concernant l'avenir du territoire).

La méthodologie développée a pour objectif de favoriser une montée en compétences de l'ensemble des acteurs locaux (élus, habitants, cadres techniques) pour conduire leur territoire vers une plus grande durabilité (Richoux, Delville, 2020). Conformément à la méthodologie générale préconisée par le POPSU, la mise en œuvre du projet est organisée en deux grandes phases successives (voir fig. 2).

⁷ Un rapport récent présenté au Sénat insiste sur l'adaptation comme « clé de voûte de la différenciation territoriale outre-mer ». *Différenciation territoriale outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure ?* Rapport d'information n° 173 de M. Magras, sénateur, 21 septembre 2020.

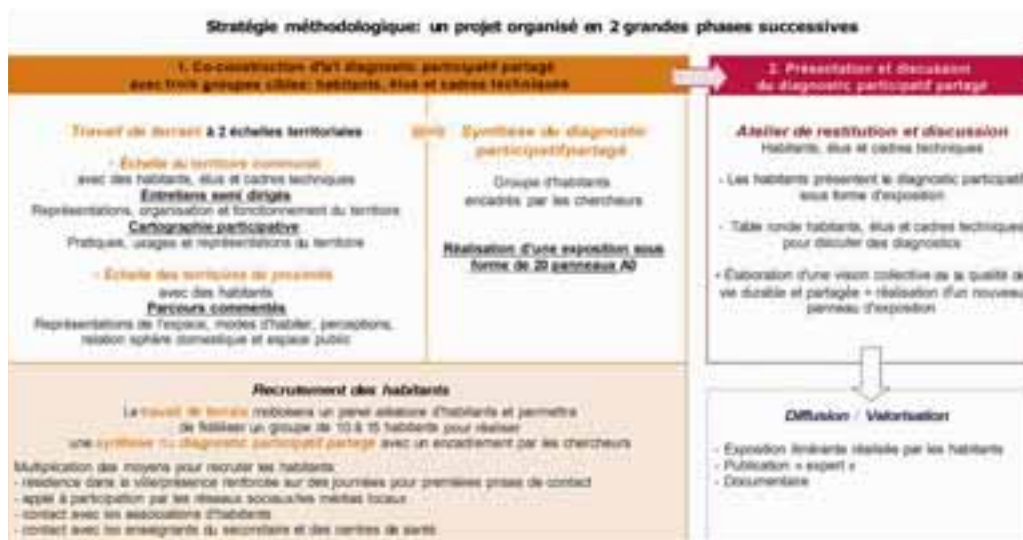


Figure 2 - Stratégie méthodologique

La première phase consiste en la co-construction d'un diagnostic participatif avec les trois groupes cibles d'acteurs locaux. La seconde phase consiste en une restitution des éléments de diagnostic et la discussion collective dans le cadre d'un atelier, en vue de l'élaboration d'une vision commune concernant les principaux piliers d'une qualité de vie durable et partagée dans la commune.

La méthodologie mobilisée pour la co-construction du diagnostic participatif consiste à travailler à deux échelles en mobilisant pour chacune d'entre elles des outils spécifiques et adaptés :

- D'une part, le travail est effectué à l'échelle du territoire communal dans son ensemble (ce qui inclut également son insertion régionale), dont nous cherchons à identifier l'organisation et le fonctionnement, les principales centralités (formelles et informelles, partagées ou plus exclusives de certains groupes d'habitants), les éventuels points de tension et d'attention, les représentations du territoire ainsi que les principaux atouts au regard de la question posée par le projet. A cette échelle, nous avons réalisé, d'une part, des entretiens semi-dirigés et d'autre part, un exercice de cartographie participative, basée sur l'identification sur une carte, par les individus, de lieux et espaces spécifiques correspondant à des usages

et pratiques ainsi qu'à des perceptions et représentations [Palsky, 2013].

Les cartographies participatives ont été réalisées à l'échelle de la commune par des enquêtes rapides auprès de plus de 300 habitants afin d'identifier les perceptions des habitants, les regards sur leur lieu de vie à l'échelle de la commune. Les entretiens ont été effectués auprès de chacun des trois groupes cibles, élus, cadres techniques, habitants, afin de pouvoir ensuite confronter leurs visions respectives.

- D'autre part, la recherche est menée à l'échelle des territoires de proximité, c'est-à-dire, selon la définition que nous en donnons, celle d'espaces à géométrie variable qui s'étendent depuis la sphère domestique et incluent les territoires fréquentés au quotidien ou de manière régulière. Ainsi, nous avons déterminé, avec les habitants et à partir de leurs pratiques, ce qui relève de la notion de quartier ainsi que de celle d'espace public, dans un contexte où les frontières théoriques entre les sphères relevant du privé et du public sont souvent différentes de ce qu'elles peuvent être dans des territoires urbains en métropole [Watin, 2014]. Ce travail a été réalisé avec les habitants à travers des parcours commentés [Thibaud, 2001].

Les informations recueillies à ces deux échelles avec les trois groupes cibles ont été ensuite synthétisées dans un document rédigé par les chercheurs. Ce premier diagnostic de territoire a été présenté aux habitants, aux élus et aux cadres afin d'être complété. Par ailleurs, ce diagnostic a servi de base pour concevoir une exposition ayant pour thème la ville de L'Etang-Salé. Quatre ateliers d'une matinée ont été organisés par les chercheurs avec une vingtaine d'habitants volontaires. Plusieurs panneaux A0 ont été réalisés, la mise en page a été faite par un habitant volontaire. Ces panneaux d'exposition qui serviront de support pour la restitution et la discussion collective qui suivra durant la seconde phase du projet.

La seconde phase du projet consiste à réaliser un atelier autour de l'exposition rassemblant les trois groupes cibles. La spécificité de celui-ci sera d'être piloté par le groupe d'habitants qui a élaboré l'exposition. À l'issue de l'atelier, un panneau supplémentaire sera élaboré. Il synthétisera la vision collective de la notion de qualité de vie durable et partagée portée par les acteurs locaux et les habitants. Il soulignera les atouts de l'Étang Salé en la matière ainsi que les actions à réaliser pour faire advenir pleinement cette qualité de vie durable dans la commune.

L'exposition ainsi complétée constitue l'un des produits du projet et pourra être utilisée ultérieurement par les habitants et les acteurs locaux afin d'animer différents événements et de poursuivre le travail engagé. Les panneaux d'exposition réalisés par les habitants pour présenter le diagnostic partagé et complétés dans le cadre de l'atelier serviront de dispositif original de diffusion et valorisation du projet. L'exposition itinérante pourra être utilisée auprès du grand public et faire l'objet de présentations réalisées par les chercheurs ainsi que par les habitants et les acteurs locaux, dans différents lieux de la ville identifiés comme des centralités. La dynamique de réflexion collective entreprise dans le cadre du projet pourra ainsi se poursuivre au-delà de ce dernier.

4. RESTITUTION DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN : LES DYNAMIQUES EN PLACE POUR PENSER DE LA VILLE DURABLE TROPICALE

La première phase de restitution du diagnostic est basée sur le parti pris méthodologique qui consiste de partir d'une enquête de terrain d'une année pour cerner les visions des habitants, des cadres techniques et des

élus sur leur ville L'Etang-Salé, autour de la notion de ville durable, selon les caractéristiques d'une petite ville tropicale, ultramarine.

Les résultats ont été organisés autour de la définition élargie de la ville durable, ne s'appuyant pas uniquement sur une vision d'urbanisme écologique consistant à imaginer des aménagements pour réduire au maximum l'empreinte écologique de la ville.

Nous avons plutôt adopté une conception de la ville durable plus sociétale, selon la définition de Cyria Emelianoff (1999) qui définit la ville durable à travers trois grandes dynamiques : La première est une ville capable de se maintenir dans le temps, de garder une identité, sa mémoire, son patrimoine, sa diversité culturelle pour se projeter dans l'avenir et maintenir un sens collectif, un dynamisme à long terme, d'une distance critique par rapport au présent « le mot durable rappelle en premier lieu la ténacité des villes, il renvoie à la pérennité des villes dans leurs diverses expressions culturelles, à leurs capacités de résistance et d'inventivité, de renouvellement, en un mot ». La seconde expose que la ville durable doit offrir une qualité de vie en tous lieux. Cette exigence appelle une mixité sociale et fonctionnelle, des stratégies pour favoriser l'expression de nouvelles proximités (commerces et services de proximité, nature et loisirs de proximité, démocratie de proximité, proximités entre les groupes sociaux, les générations, les cultures). Enfin, la troisième est, une ville durable qui se réapproprie un projet politique et collectif [cf programme défini par l'Agenda pour le XXI^e siècle (Agenda 21) adopté lors de la Conférence de Rio]. Une ville qui entre en résonance avec ces préoccupations à l'échelon local, au développement équitable sur un plan écologique et social, vis-à-vis de leur territoire et de l'ensemble de la planète. Il s'agit à la fois de réduire les inégalités sociales et les impacts écologiques et sur les paysages, en considérant les impacts du développement urbain à différentes échelles par le souci des générations présentes et futures, du local et du global.

La synthèse des questions posées aux élus, aux cadres techniques et aux habitants de L'Etang-Salé, autour du quotidien, du bien vivre ensemble à L'Etang-Salé, de l'aménagement du territoire, de la concertation, synthèse exposée dans le diagnostic et schématisée dans les panneaux d'exposition effectués par les habitants apporte une vision autour des caractéristiques qui semblent importantes pour définir L'Etang-Salé comme *petite ville durable* (voir fig. 3).



Figure 3 - Un des panneaux d'exposition habitant sur L'Etang-Salé

L'Etang-Salé est une commune de grande superficie qui fait 38,7 km² alors que la moyenne des communes françaises fait 14 km². Mais compte tenu de ses caractéristiques topographiques et naturelles, la commune compte peu d'habitants (14 108 habitants en 2018, Insee) et fait partie des petites communes françaises de moins de 20 000 habitants comme près de 99 % des communes. Les planèzes de la commune sont disséquées par un réseau dense de ravines qui contraignent, par leur encaissement, l'aménagement. Les espaces naturels, tels que la forêt domaniale gérée par l'ONF, le cœur du Parc National et l'aire d'adhésion sont perçus comme des contraintes au développement et des atouts pour la commune. L'urbanisation s'est faite par poche d'habitations qui se sont développées en fonction de la topographie et des caractéristiques naturelles du territoire principalement en planèze, souvent nommées les pentes, L'Etang-Salé-les-Hauts) mais aussi en bord de mer sur la plaine sableuse (L'Etang-Salé-les-Bains) qui jusqu'à la fixation des dunes n'était pas favorable à l'implantation humaine. Plusieurs quartiers d'habitations se sont donc développés en même temps en fonction des caractéristiques topographiques et naturelles du territoire, ce qui a souvent donné leur nom : Ravine Sheunon, Ravine Sèche, L'Etang-Salé-les-Bains, sans avoir une connexion physique de prime abord entre les différents quartiers. Les quartiers se sont développés indépendamment les uns des autres, ce qui leur a permis de développer leur propre identité. Il n'y a pas nécessairement de continuité d'urbanisation entre les différents quartiers. La ville est organisée en « râteau ou comme une main » [Entretien cadre technique] autour du quartier L'Etang-Salé-les-Hauts (ou centre-ville) qui se situe sur une zone relativement plane à l'intérieur des terres. Plusieurs personnes viennent jusqu'à expliquer qu'il existe « *deux villes différentes dans une même agglomération* » [Entretien habitants]. On retrouve une centralité avec des services et des commerces de proximité (école, poste, boulangerie, épicerie, etc.). Les déplacements doux (en vélo, ou à pied) sont favorisés par une topographie avec peu de dénivelé (voir fig. 4)



Figure 4 - Les contraintes naturelles et topographiques de L'Etang-Salé [Source PLU de L'Etang-Salé]

La ville connaît une stagnation démographique depuis les années 2000 (voir fig. 5).

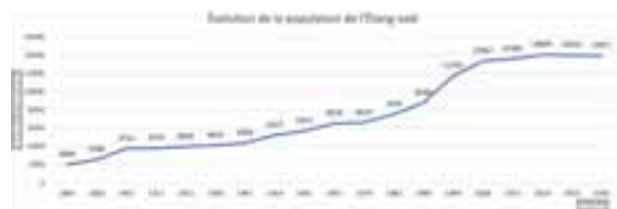


Figure 5 - évolution de la population à L'Etang-Salé (données Insee)

En effet, face à ces problématiques que pose L'Etang-Salé, l'une des premières caractéristiques est la mise en valeur du patrimoine culturel bâti et naturel. Bien que la population soit stable depuis quelques années, la commune a tout de même connu une forte dynamique de construction de nouveaux logements. Ainsi, lorsque la population croissait de 5% entre 2008 et 2018, il était construit sur la même période 17% de logements supplémentaires qui étaient ensuite habités en résidence principale. La commune a connu en même temps une diminution de la taille des ménages passant de 2,9 à 2,5 et donc une augmentation du nombre de ménages de 17%, qui correspond à l'augmentation du nombre de logements. Cela montre que la construction de logements a permis aux familles de L'Etang-Salé d'enfin décohabiter alors qu'ils ne pouvaient pas le faire avant du fait du manque de logements disponibles.

La construction de nouveaux logements a donc bénéficié d'une réflexion globale pour, d'une part, améliorer la qualité des logements mais aussi améliorer l'offre en logements et apporter ainsi de la mixité sociale dans les quartiers identifiés comme insalubres. La plupart des quartiers des hauts a bénéficié du plan de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI). La RHI a consisté sur plusieurs années à identifier les poches d'habitats insalubres, à les réhabiliter lorsque cela était possible ou à les détruire si la réhabilitation n'était pas possible. En parallèle, une réflexion globale a été menée par la mairie à l'échelle du quartier pour améliorer l'espace public. Le plan de RHI dans différents quartiers de L'Étang-Salé a permis non seulement de réhabiliter l'habitat mais aussi de restructurer le maillage viaire. Les quartiers bénéficiant de la RHI (le Lambert : RHI terminée, Butte Citronnelle, Pied des Roches, Ravine Sheunon : RHI en cours) sont issus de constructions informelles avec un réseau viaire non défini en amont. L'enjeu a été de recréer le maillage viaire et aussi de construire les réseaux urbains (assainissement, électricité, eau potable, évacuation des eaux pluviales, etc.). L'enjeu a été également de travailler la légalité des habitats. Une loi spécifique à l'île de La Réunion a permis à de nombreux habitants d'une construction informelle et illégale de régulariser leur situation en justifiant d'avoir habité la parcelle depuis plus de 30 ans. La RHI a eu non seulement un effet bénéfique pour la qualité de l'habitat et des espaces publics mais a aussi permis d'apporter davantage de mixité sociale dans le quartier, attirant désormais des ménages plus aisés venant dans un quartier de qualité et qui reste encore bon marché.

Cependant, il s'agit ici, pour l'ensemble des interrogés (élus, habitants, cadres techniques) de construire en gardant « le cachet » et « l'identité » de L'Étang-Salé, « Construire avec des matériaux naturels, comme le bois, pas de béton. Et pas trop haut », « *Je voudrais que les maisons qui bordent ce lac ne soient pas trop transformées. Que ça reste des petites barrières avec de la végétation, que ça ne soit pas transformé en murs* ». À première vue, il semble y avoir un consensus sur la *kaz a tèr*. Nombreuses sont les personnes interrogées qui ont expliqué préférer habiter une *kaz a tèr* et que L'Étang-Salé se caractérise par de nombreuses cases créoles sur son territoire. Les discours sont assez catégoriques pour certains habitants qui ne s'imaginent pas que les logements collectifs privés puissent attirer les habitants de L'Étang-Salé. Pour eux, les immeubles

collectifs privés sont le fruit d'investisseurs attirés par la défiscalisation avantageuse sur l'île, ces investisseurs seraient identifiés comme devant être des métropolitains. Les habitants seraient donc des locataires saisonniers ou des personnes tout juste arrivées sur l'île pour venir s'y installer. Pour eux ces nouveaux habitants constitueraient une menace pour les modes de vie de L'Étang-Salé car habitants ponctuels (car saisonniers) ou car nouveaux habitants venant d'autres territoires.

Le développement des logements est évoqué avec une forte relation à son environnement naturel à travers une vue sur la nature et un lien avec le vent, en favorisant la construction de bâtiments pas trop élevés, tel qu'on pourrait le trouver dans une *kaz a tèr*. L'importance des matériaux utilisés « plus naturels », rejetant le tout béton, est régulièrement mentionné par les habitants « pour être aéré ». La crainte de voir disparaître cette caractéristique amène certains habitants à revendiquer, pour la ville durable, un PLU plus contraignant « *Actuellement, il n'y a rien du tout qui est précisé dans le PLU. Ça veut dire que la porte est ouverte à tout* ».

La seconde caractéristique, de « la petite ville durable » qui a été évoquée est la facilité de vie. L'encadrement public a permis un développement urbain de qualité avec la construction d'équipements et de services qui ont accompagné le développement urbain, notamment la construction des centralités stade-maison, de quartier-école dans chaque quartier, ce qui n'est pas souvent le cas dans les petites villes. En effet, beaucoup de petites villes voient se développer de nombreux lotissements, mais sans équipements et services de proximité. Les habitants évoquent ainsi une facilité de vie au quotidien avec à proximité immédiate l'ensemble des services utiles au quotidien. Il est en effet facile de se déplacer dans la ville avec « *un centre-ville où tout est accessible à pied* » et qui dispose de tout ce dont un habitant a besoin au quotidien (un supermarché, les services administratifs, les professionnels de santé), même si la circulation reste problématique.

Que ce soit par les habitants, les cadres techniques ou les élus, L'Étang-Salé est systématiquement décrit à travers le prisme de ses qualités environnementales accessibles pour les habitants et les usagers d'une journée. Un habitant explique ainsi « *je ne me lasse pas de regarder le paysage mi lass pas moin de regarder le*

paysage, notre ile lé belle » [Habitant, parcours commenté]. Toutes les personnes interrogées évoquent rapidement dans leur discours la forêt et la plage, comme si elles constituaient l'essence même de la ville. A noter que les habitants évoquent rarement voire pas du tout l'autre espace naturel de la ville, à savoir la montagne, le domaine du Parc National. Cet espace est moins investi par les habitants, ceux-ci déplorant le peu de sentiers aménagés pour aller randonner.

Les aménités environnementales sont aussi évoquées dans la mise en place de plus d'espace public végétalisé dans le centre-ville pour se protéger du soleil « *c'est la seule place où l'on peut venir pour respirer car les arbres donnent de l'ombre et de la fraîcheur* » [Habitant, parcours commenté].

L'exposition ancienne aux aléas amène aussi intuitivement dans la réflexion sur la ville durable, à imaginer un avenir entre les risques liés aux ravines et à la mer avec le changement climatique « *On n'a quasiment plus de climat maintenant et on a ces intempéries. Donc il faut qu'on y fasse face et qu'on puisse trouver des outils pour palier tout ça à notre échelle* » [Habitant] « *Lorsqu'il y a des fortes pluies il y a ces inondations en contrebas de la ville. On a construit aussi un peu plus aussi. Donc c'est aussi par rapport à l'aménagement. Et par rapport à notre littoral, comme vous avez vu. C'est problématique. On a cette érosion intensifiée, donc on a cette plage qui commence à être rongée. Donc nous, on a cette volonté de replanter. Et donc là comme je vous disais, associer le scolaire, ramener les enfants, leur expliquer pourquoi on a cette érosion, pourquoi est-ce qu'on perd de plus en plus de plage* » [Entretien élu]. La relation entre planification territoriale et risque est bien appréhendée. Arrêter l'érosion littorale par la plantation est directement liée à l'histoire de la commune dont le territoire des bas a été rendu exploitable par la plantation de la forêt de L'Étang-Salé qui a stabilisé le système dunaire sur les planètes formé de placages de sables éoliens. La vie sur la commune s'est construite avec l'aléa, il entre donc dans les projections des habitants et des élus avec l'intuition que le changement climatique va changer la donne sur la façon dont on va pouvoir vivre sur le territoire. Il pose déjà les prémices de la non adaptation de la façon de territoire a été aménagé.

La troisième caractéristique que pose la *petite ville durable* est la tranquillité. Les habitants plébiscitent un mode de vie apaisé qui revêt plusieurs significations. Il est possible de mieux comprendre ce que signifie pour les habitants les mots « tranquilles » et « apaisés » à travers le recours récurrent à la comparaison avec les villes limitrophes. Les habitants expliquent souvent préférer L'Étang-Salé à Saint Louis, ville proche, pour le sentiment de sécurité dans l'espace public et domestique « *Pour moi, c'est une ville à taille humaine, une ville où on a réussi à préserver un peu ce côté familial, une ville où jusqu'à présent, on a réussi à faire en sorte que les familles historiques de cette ville y soient encore et malgré les difficultés, on a quand même des enfants qui reviennent habiter* » [Entretien élu]. Les habitants de L'Étang-Salé ont tendance à rester de nombreuses années sur la commune. Ils déménagent peu de leur logement et quand ils le font, c'est pour rester dans la commune [45% des cas, Insee 2018]. C'est une ville des sociabilités, à taille humaine où il fait bon vivre ensemble. Les habitants expliquent ne pas s'ennuyer en profitant des beaux espaces de nature, en faisant du sport et en faisant finalement beaucoup d'activités mais ces activités sont plutôt de l'ordre de l'informel, du familial et du quotidien. En ce sens, les habitants semblent revendiquer une vie paisible, résidentielle et rurale, familiale, une vie hors du temps « *c'est pour son calme et son cadre de vie agréable que nous avons choisi l'Étang Salé* ». Certains jeunes expliquent par contre se sentir un peu oubliés dans cette recherche du cadre familial apaisé.

Enfin, la quatrième caractéristique, revendiquée par l'ensemble des interviewés pour caractériser la ville durable est la concertation citoyenne « *je pense que le mode de travail consultation citoyenne est essentiel, je pense qu'il faudra passer par le conseil de quartier, le conseil de citoyen* » [élu]. La participation citoyenne à L'Étang-Salé, comme elle l'est sans doute dans de nombreuses petites villes, est assez peu développée, ou plutôt, elle est sélective. En 2021, au moment de l'enquête, il n'existe pas de budget spécifique pour recueillir la parole des habitants. Il n'y a pas de conseils citoyens mis en place. La parole des habitants est recueillie directement en venant s'adresser à la mairie ou à Monsieur le Maire. La participation telle qu'elle semble exister à L'Étang-Salé est assez caractéristique de ce qui se produit dans les petites villes, où l'on connaît en

général le Maire, surtout quand on est une famille qui est installée depuis longtemps. Si la participation telle qu'elle existe à L'Étang-Salé aujourd'hui constitue un problème pour ceux qui n'ont pas accès à l'équipe municipale, il y a en même temps dans cette participation locale basée sur un lien direct un atout à préserver car on sait bien que le bilan des dispositifs de participation et de concertation existants est très mitigé en France. Ils doivent évoluer. Le défi ne serait-il pas de parvenir à favoriser une participation citoyenne intégrant tout le monde, inspirée de cette sociabilité politique de proximité ? Comment faire évoluer la participation citoyenne, individuelle et sélective, caractéristique de la petite ville, vers une participation citoyenne plus inclusive, institutionnalisée et peut-être plus collective ? Dans ce sens les agents de la mairie ont été forces de propositions en proposant de créer un service transversal de suivi des doléances par les services de proximité : recueil des doléances et suivi de leurs traitements. Et plus largement de gestion des relations avec les citoyens, de renforcer le rôle des associations, de créer des nouveaux espaces de concertation décentralisés dans les différents quartiers.

Quoiqu'il en soit, la petite ville durable, bien que la proximité y soit plus développée, reste confrontée à la mise en place de la concertation qui était au cœur même de notre démarche de recherche-action.

5. CONCLUSION

A travers le projet POPSU Territoires à l'Étang-Salé « *Alon bati nout viv ensemb* », nous avons pu interroger les caractéristiques de la petite ville durable tropicale basée sur une ville du vivre ensemble avec une mixité sociale rendue possible grâce à la diversité des formes d'habitat. Les habitants se connaissent entre eux et s'entraident et la ville se caractérise aussi par la présence d'un réseau dynamique d'associations. C'est une ville où il fait bon vivre, avec des habitants très attachés à leur cadre de vie et à leurs modes d'habiter tranquille et apaisé. C'est une ville des courtes distances avec la concentration des services et des commerces de proximité dans un centre-ville facilement accessible depuis les différents quartiers, et des centralités qualitatives dans chaque quartier pour les loisirs. Une commune à taille humaine organisée autour de plusieurs quartiers d'habitation hétéroclites aux modes d'habiter propres. A taille humaine et donc ne bénéficiant pas de toutes les aménités urbaines des grandes villes. Un atout pour les familles et les personnes plus âgées, mais un sentiment de manque de « modernité » et de « lieux culturels » pour les jeunes même s'ils bénéficient d'un cadre naturel exceptionnel pour des activités de nature ou sportives.

Ces caractéristiques posent ici, la petite ville durable comme un espace d'urbanisation en harmonie avec son identité historique environnementale que le PLU devrait prendre en considération. De ce fait, l'harmonie de la petite ville durable est basée sur un mode de vie tranquille, sécurisé, favorisant la proximité pour un bien vivre ensemble de la population. Cette proximité, par la mise en place d'espaces publics, des lieux de sociabilité, des commerces et de services proches, doit se retrouver dans les modes de décisions basés sur la concertation.

La mise en place de la recherche-action favorisée par le dispositif POPSU Territoires, par une méthodologie participative montre cependant combien il reste complexe de construire une vision de la ville durable basée sur la concertation. En effet, bien que la première phase de l'étude articulée sur la prise en considération de la vision de la ville durable aussi bien pour les habitants, les élus et les cadres techniques, par des entretiens semi-directifs a abouti à l'élaboration d'un diagnostic partagé et des panneaux d'exposition, la deuxième phase de l'étude, à savoir l'atelier de concertation autour du diagnostic participatif et les perspectives, reste complexe à mettre en place. Pourtant cette phase est décisive car la concertation citoyenne reste un des atouts et enjeux des petites villes dans la mise en place d'une concertation basée sur la proximité et l'interconnaissance nécessaire pour une ville durable. Le projet de recherche-action que nous avons mené pose la question de l'articulation avec le projet « Petite ville de demain », dont la ville de L'Étang-Salé est lauréat avec dix autres villes de La Réunion et de l'accompagnement par la recherche-action de projets soulevés par l'enquête menée. La recherche-action, que nous avons menée, vient entériner l'idée que la ville durable est bien une démarche et non un modèle.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUBA-OLGA (Olivier), GROSSETTI (Michel), *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence): comment s'en désintoxiquer ?*, CNRS, 2018, [hal-01724699v2]
- CHOUILLOU (Delphine), *La qualité environnementale urbaine: prendre en compte les représentations et les pratiques sociales des habitants dans la fabrique urbaine, l'exemple toulousain*, thèse de doctorat. Université Toulouse le Mirail-Toulouse II, 2018.
- CLOS (Joan), « De la Cop21 au nouveau programme pour les villes », *Chronique ONU*, Nation Unis, 2021 [https://www.un.org/fr/chronicle/article/de-la-cop21-au-nouveau-programme-pour-les-villes#:~:text=Les%20villes%20ont%20un%20r%C3%B4le,en%20%C3%A9laborant%20de%20nouvelles%20approches.]
- EMELIANOFF (Cyria), « La ville durable, l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'information géographique*, vol 71, Armand Colin, 2007, p. 48-65.
- EMELIANOFF (Cyria), *La ville durable, un modèle émergent*, Thèse de troisième cycle de géographie, Université d'Orléans, 1999
- EMELIANOFF (Cyria), « Ville durable », *Dictionnaire de la pensée écologique*, PUF Quadrige, 2015, p. 10-38.
- FABUREL (Guillaume), MANOLA (Théa) et al. *Le Sensible en action. Le Vécu de l'environnement Comme Objet d'aide à La Décision. Sensible, bien-être et leur évaluation, en situation territoriale*, 2007. [https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01890872]
- MANCEBO (François), « La ville durable est-elle soluble dans le changement climatique ? », *Ville durable et changement climatique*, Erudit, vol. 5, 2011.
- MONTERO (Sarah), « Durabilité culturelle et enjeux participatifs : penser la coopération entre élus et citoyens dans le cadre des agendas 21 de la culture. *Villes et quartiers durables : la place des habitants* : La participation habitante dans la mise en durabilité urbaine : discours, effets, expérimentations et mises à l'épreuve », *Villes et quartiers durables : La place des habitants*. Bordeaux : Carrières Sociales Editions, 2016, p. 215-235.
- PALSKY (Gilles), « Cartographie participative, cartographie indisciplinée », *L'Information géographique*, 77(4), Armand Colin, 2013, p. 10-25.
- PAPPALARDO (Michèle) et BATEL (Loïc), « La ville passage obligé de la lutte contre le changement climatique », *Responsabilité et environnement*, n°77, janvier 2015, p. 73-76
- RIEGEL (Julie), LAVIGNE DELVILLE (Philippe), *Participation et environnement*, IRD, https://hal.ird.fr/ird-02949914, 2020.
- THIBAUD (Jean-Paul), « Les parcours commentés », *L'espace Urbain en Méthodes*, ed. Parenthèses, 2001, p. 79-99.
- WATIN (Michel), « Espaces urbains et "modernités vernaculaires" à La Réunion », *Voies des villes – voix des villes. Dimensions postcoloniales*, s/d Franck Jablonka (éd), Paris, L'Harmattan, 2014.

Actes du colloque

9.10.11 novembre 2022

**Biennale
Internationale
d'Architecture Tropicale**

École d'architecture de La Réunion



**Accompagner la transition
climatique dans les espaces
tropicaux.**

Sous la direction
de Pierre Rosier et Michel Watin



Éditions
de l'Espérou



**Accompagner la transition
climatique dans les espaces
tropicaux :** pratiques architecturales,
urbanistiques et paysagères innovantes

Actes du colloque
9.10.11 novembre 2022

Directeur de publication
Thierry VERDIER, directeur de l'ENSAM

Coordination éditoriale
Élodie GUILLOT CERDAN, ENSAM
Alix DIRINGER, CapCom21

Conception graphique
Pascal KNOPFEL, Atelier Crayon noir

Impression
AH-SING Réunion

© 2023 - Éditions de l'Espérou
ENSAM - 179 rue de l'Espérou
34 093 MONTPELLIER Cedex 05
Tous droits réservés
ISBN : 978-2-491253-15-8



Biennale Internationale d'Architecture Tropicale



ENSAI
École nationale
supérieure d'architecture
Montpellier | La Réunion

**Éditions
de l'Espérou**



ISBN 978-2-491253-15-8



Diffusion gratuite
Ne peut être vendu

Accompagner la transition climatique dans les espaces tropicaux.

Actes du colloque international du Port,
La Réunion
du 9.10.11 novembre 2022

Poursuivant le colloque international « L'architecture en milieu tropical : construire le paysage. Entre pratique et recherche » qui s'est tenu en octobre 2019, l'École d'Architecture de La Réunion a organisé en novembre 2022 une nouvelle manifestation intitulée « Accompagner la transition climatique dans les espaces tropicaux : pratiques architecturales, urbanistiques et paysagères innovantes ».

Cette manifestation a comporté trois jours de conférences, communications et expositions. Son objectif était d'examiner, de capitaliser et de transmettre les stratégies, les pratiques, les projets et les réalisations architecturales, urbanistiques et paysagères spécifiquement conçues et directement adaptées aux environnements tropicaux en vue d'anticiper la transition climatique dans ces mêmes espaces tropicaux. Il s'agissait d'enrichir l'expertise des architectes, des urbanistes, des paysagistes exerçant dans les zones tropicales, majoritairement dans l'océan Indien, et confrontés, dans leurs pratiques, au changement climatique. Mais également d'introduire ces problématiques dans les programmes de formation en architecture.

Les travaux proposés par les intervenants sous forme de communications et de posters sont apparus centraux par rapport aux préoccupations actuelles, et peuvent éclairer les pratiques architecturales, urbanistiques et paysagères locales, indo-océaniques, mais également les zones tempérées de plus en plus confrontées aux questions climatiques, tout en alimentant la recherche réunionnaise.