



# SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE TERRITOIRE DE LA COTE OUEST

---

## RAPPORT DE PRESENTATION

Livre I  
DIAGNOSTIC SOCIO-ECONOMIQUE ET SPATIAL

SCoT arrêté

Conseil Communautaire du 9 mai 2016

---





Le Diagnostic socio-économique et spatial est organisé en trois + un chapitres. Un chapitre introductif présente les données essentielles des géographies physique et humaine du territoire de la Côte Ouest. Puis le premier chapitre présente les prévisions démographiques et économiques constituant le cadre général au sein duquel, dans un deuxième chapitre, les besoins en matière de développement, d'aménagement, d'habitat, de transports et d'équipements sont « répertoriés », avant qu'un troisième chapitre ne présente respectivement une analyse de la consommation des espaces agricoles et naturels et l'identification des espaces urbains dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation.

Chacun des chapitres est scandé par des **Constats et des Enjeux** qui sont aussi ceux du schéma de cohérence territoriale.

## SOMMAIRE

.....	1
<b>CHAPITRE INTRODUCTIF - LES DONNEES ESSENTIELLES DES GEOGRAPHIES PHYSIQUE ET HUMAINE.....</b>	<b>6</b>
A. La géographie physique .....	6
B. L'homme dans l'ouest de La Réunion : la géographie humaine- .....	8
<b>CHAPITRE I – LES PREVISIONS DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE- LA DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>11</b>
<b>1. La prévision démographique .....</b>	<b>11</b>
A. La croissance démographique passée puis récente.....	11
B. Quelle population demain ? Des projections à une prévision démographique .....	15
C. La prévision démographique 2026 du SCoT révisé à l'aune du SCoT1-.....	20
<b>2. La prévision économique et sociale.....</b>	<b>22</b>
2.1 Le contexte en structure et conjoncture .....	22
A. Un système productif déséquilibré- Le manque d'économie marchande de la « base » .	22
B. Une conjoncture « chahutée » - et globalement médiocre - .....	23
2.2 L'Ouest dans La Réunion et ses spécificités économiques .....	24
A. L'Ouest de La Réunion : une économie résidentielle, mais aussi industrialo portuaire et touristique .....	24
B. Des paramètres d'état économique et social meilleurs en comparaison régionale, faibles en valeur absolue. ....	26
C. Des disparités économiques et sociales marquées. ....	27
2.3 Une prévision économique .....	28
<b>CHAPITRE II – LES BESOINS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	<b>30</b>
<b>1. L'histoire de l'urbanisation.....</b>	<b>30</b>
A. Le moment des grandes plantations sucrières .....	30
B. Le moment de la départementalisation - 1946.....	31
C. Un rapport spécifique à la terre et à l'espace.....	31
<b>2. L'armature urbaine- L'organisation générale de l'espace.....</b>	<b>32</b>
A. Un archipel urbain fort dispersé .....	32
B. Densités: une confédération de Quartiers plutôt qu'une armature de centralités urbaine	32
C. Le territoire de la Côte Ouest minoritairement côtier- L'attrait de l'altitude .....	35
D. Un déséquilibre spatial très marqué : le « <i>mismatch</i> » .....	37
E. L'Ouest : une urbanisation appelée à évoluer.....	40
<b>3. L'armature des réseaux et services de déplacements –La « mise en tension » de     l'armature urbaine.....</b>	<b>46</b>
A. Des demandes de mobilité mécanisée en forte croissance.....	46
B. Une offre essentiellement routière- les transports collectifs à la peine- .....	47
<b>4. Les besoins relatifs à l'habitat .....</b>	<b>52</b>
A. Un contexte en évolution .....	52

B.	Le programme local de l'habitat(le PLH) - Sa mise en œuvre .....	53
C.	Dans ce contexte comment se présentent les années à venir ? .....	55
<b>5.</b>	<b>Les besoins relatifs au foncier et immobilier de l'économie .....</b>	<b>59</b>
A.	L'armature économique régionale- La place de l'ouest .....	59
B.	Un stock important- Des disponibilités faibles, des besoins avérés .....	62
<b>6.</b>	<b>Les besoins relatifs aux équipements de loisirs et de tourisme.....</b>	<b>66</b>
A.	La demande extérieure : atone depuis le début des années 2000 .....	66
B.	Les voies d'action : une reprise espérée dans un contexte règlementaire renouvelé .....	67
<b>7.</b>	<b>Les besoins relatifs aux équipements commerciaux. ....</b>	<b>70</b>
A.	Le contexte économique, politique et règlementaire.....	70
B.	L'appareillage des grandes et moyennes surfaces (GMS) .....	71
C.	Le commerce de proximité .....	73
D.	Les évolutions récentes de l'offre.....	73

### **CHAPITRE III – LA CONSOMMATION ET LES USAGES DE L'ESPACE..... 77**

<b>1.</b>	<b>Analyse de la consommation des espaces agricoles et naturels .....</b>	<b>78</b>
A.	Analyse de la consommation des espaces agricoles : AGRI.....	79
B.	Analyse de l'évolution des surfaces naturelles NAT .....	84
C.	Analyse de l'évolution des surfaces urbaines URB.....	84
D.	Les espaces urbains susceptibles d'être densifiés ou de muter.....	87
E.	Synthèse de l'évolution des surfaces agricoles AGRI, naturelles NAT et urbaines URB .	88

## CHAPITRE INTRODUCTIF

### - LES DONNEES ESSENTIELLES DES GEOGRAPHIES PHYSIQUE ET HUMAINE

La Réunion était vierge de toute activité humaine permanente jusqu'en 1663. Il n'en va plus de même aujourd'hui avec près de 835 000 habitants dans l'ensemble de l'île dont plus de 210 000 dans sa composante Ouest.

Les données physiques et démographiques essentielles de La Réunion et du TCO, sont les suivantes.

#### A. La géographie physique

L'Ouest de La Réunion présente certes des spécificités quant à sa géographie physique, mais ces spécificités ne sont elles-mêmes qu'une variante d'une géographie très singulière : celle de La Réunion.

##### A.1 L'île de La Réunion : une « île unique »

La Réunion est située à 21° de latitude sud, 55° de longitude est, dans l'Océan Indien. Elle constitue, avec Maurice et Rodrigues, l'archipel des Mascareignes.

Elle est issue de l'émergence à la surface de l'Océan, depuis une profondeur sous-marine de 2400 mètres, d'un « point chaud » du magma constituant le cœur de la Terre. Mais au contraire de ses voisines, La Réunion est jeune car elle a émergé des profondeurs 3 millions d'années plus tard .

Jeune, elle est sinon aussi « unique », du moins relevant d'une catégorie de terres émergées très peu représentée<sup>1</sup>, sachant que la plupart des autres « points chauds » volcaniques émergés ont pour origine des couches beaucoup plus superficielles de la Terre : croûte ou manteau et non pas magma.. En quelque sorte, La Réunion est en relation, encore aujourd'hui, avec le cœur même de la Terre.

Cette émergence a concerné successivement, au cours des temps géologiques, deux volcans. D'abord le Piton des Neiges point sommital de l'Océan Indien (3 071 m) aujourd'hui inactif, puis le Piton de la Fournaise (2 632 m) un des volcans les plus actifs du monde.

La géographie physique de cette île volcanique jeune est en perpétuel mouvement en particulier dans sa partie sud-est où est localisé le Piton de la Fournaise<sup>2</sup>.

Aux conditions d'émergence de La Réunion sont associées trois caractéristiques géographiques.

- ✓ Altitudes et pentes marquées- La présence de deux volcans de grande dimension et haute altitude dans un territoire aussi petit (2 500 km<sup>2</sup>) explique que les gradients altitudinaux entre le littoral et les sommets soient si marqués avec des pentes moyennes allant de 10 % à 18 %. L'essentiel de l'île est « en pente » marquée ou très marquée
- ✓ Climats contrastés- La barrière montagneuse que constituent les deux volcans contribue à fortement différencier le climat de l'île. Les alizés dominants du sud-est se heurtent à la barrière volcanique d'où des gradients de pluviométrie très marqués entre la façade Est avec

<sup>1</sup> Big Island dans l'archipel de Hawaï en est un autre exemple.

<sup>2</sup> Où par exemple en avril 2007 le sol du cratère Dolomieu s'est effondré de 300 mètres.

une pluviométrie de 2000-3000 mm-an et la façade Ouest où les valeurs de pluviométrie annuelle sont dans la fourchette 600-1500 mm.

- ✓ Biodiversité exceptionnelle- Dans ce « bout » de territoire isolé surgi du magma terrestre sous forme initiale de roche nue, la colonisation par des peuplements végétaux et animaux est un bon témoignage de la dynamique du monde du vivant. La colonisation s'est faite évidemment par des apports exogènes suscités par les courants marins, les vents, cyclones et les oiseaux notamment depuis Maurice et Rodrigues déjà largement colonisés. Implantées sur l'île ces populations (faune et flore) se sont adaptées aux conditions climatiques et physiques de leur nouvel habitat. Elles ont progressivement constitué ainsi des nouvelles espèces qui ne sont localisées qu'à La Réunion, ce qui n'est rien d'autre que l'endémisme. En tout cas La Réunion et plus généralement les Mascareignes font partie des 25 zones mondiales identifiées par l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) pour leur exceptionnelle biodiversité

## A.2 L'Ouest de La Réunion- Contrastes et contraintes

Les quelque 53 700 hectares du territoire de l'Ouest représentent 21,5 % de la surface de l'ensemble de l'île. Ils sont constitués de trois grands ensembles morphologiques : le Cirque de Mafate, la Grande Planèze de l'Ouest et le littoral.

### 1)-Le Cirque de Mafate-

Les cirques de La Réunion ont été formés par les effondrements et éboulements du volcan le plus ancien, le Piton des Neiges. Leur paysage est spectaculaire, enclavés et délimités de presque tout côté par des remparts vertigineux de plusieurs centaines de mètres de haut.

Dans le cortège des 3 cirques de La Réunion, celui de Mafate est singulier du fait de l'absence d'accès par voie routière . Long de 15km pour une largeur de 7 Km soit une surface de plus de 10 000 hectares, il représente le 1/5<sup>ème</sup> du territoire de l'Ouest.

Depuis le point de vue du Maïdo on saisit bien à près de 1500 m en contrebas (!) l'enchevêtrement de ses composantes physiques entre : les remparts presque verticaux d'une pente avoisinant 60° ou 70°, les pics et les crêtes hérissant le fond du Cirque avec des replats de très petites surfaces -les îlets- où ont, pour certains d'entre eux, pris place des lieux d'habitation qui sont aussi de plus en plus des lieux de séjours temporaires pour les randonneurs. Dans cet univers presque clos tranche la vaste trouée qu'a formée, pour en sortir, la Rivière des Galets porte d'entrée/sortie du Cirque.

### 2)-La grande Planèze de l'Ouest

Sur une distance de près de 30 Km depuis le nord (au droit de la Rivière des Galets) jusqu'au sud où il se poursuit quelque peu sur le territoire des communes des Avirons et l'Etang-Salé, la Grande Planèze débute à proximité du littoral pour accéder à la crête du Rempart du Cirque de Mafate soit une différence d'altitude de plus de 2500 mètres. Elle forme ainsi, en ne considérant que sa fraction concernant l'Ouest, une espèce de trapèze de quelque 35 000 hectares et représente la majorité du territoire des 3 communes de Saint Paul, des Trois-Bassins et de Saint Leu. Des pentes encore plus marquées et entrecoupées de ravines descendent des remparts septentrionaux de la Rivière des

Galets au sortir du Cirque de Mafate vers La Possession puis la Plaine des Galets où sont installés la ville du Port et le port de commerce de Port Réunion<sup>3</sup>.

La Planèze, qui va concerner une part très majoritaire de la population du Territoire de la Côte Ouest, est l'unité morphologique la plus constitutive du paysage de l'Ouest et la plus concernée par la relation entre l'homme, ses activités et la géographie physique

### 3) Le Littoral-

Séparé le plus souvent de la Grande Planèze par un rebord abrupt, se présente le Littoral, alternativement constitué de falaises tombant à pic dans l'océan, de replats assez restreints, de côtes rocheuses basses et de plaines littorales.

La composante littorale du territoire comprend deux séquences singulières qui ne se retrouvent nulle part ailleurs dans l'île.

Dans la partie nord du Littoral, la baie de Saint Paul est une unité morphologique assez spécifique. Elle dessine un profil de côte concave moins exposée à la houle océanique que le profil convexe du reste de l'île et s'y localisent les plus grandes plaines de La Réunion résultant du cône de déjection des galets de la Rivière éponyme.

Une autre séquence singulière est celle que constituent, sur un linéaire de près de 30km, les récifs coralliens courant du Cap La Houssaye jusqu'aux limites sud de Saint Leu. Ils sont le siège d'une biodiversité marine remarquable et, aussi, l'objet d'une fréquentation humaine intense notamment pour les loisirs balnéaires sur les plages coralliennes protégées de la houle océanique et des intrusions des requins.

## **B. L'homme dans l'ouest de La Réunion : la géographie humaine-**

L'installation pérenne de populations humaines remonte seulement à 350 ans avec l'implantation d'une première colonie de peuplement à Saint Paul : autre facteur d'unicité de l'île qui est un des territoires les plus récemment habités du monde.

Aux quelques «premiers français»<sup>4</sup>, qui ont débarqué dans la baie de Saint Paul, ont succédé aujourd'hui près de 830 000 réunionnais. Cette population importante est loin d'occuper tout le territoire de l'île. Les contraintes des pentes, de l'altitude, du climat et de la pédologie font qu'environ une moitié seulement de l'île est propice à une occupation humaine permanente.

À La Réunion, la cohabitation entre l'homme et la nature est plus qu'un mot d'ordre, elle est une réalité géographique avérée. Il en va ainsi tout particulièrement dans l'Ouest.

---

<sup>3</sup> A ce titre on pourrait en termes de géographie physique considérer que pour l'essentiel La Possession représente la composante Mi-Pentes et Hauts du Port. Les deux communes ne faisaient d'ailleurs qu'une seule jusqu'au début du 20ème siècle.

<sup>4</sup> Accompagnés d'un nombre équivalent de personnes en provenance de la « Grande Ile », ce qui permet de fonder, dès l'abord, le caractère métissé de la population de l'île.

### POPULATION, SURFACE, DENSITE EN 2013

	Population 2013	Surface (en Km <sup>2</sup> )	Densité hab./km <sup>2</sup>
La Possession	31.400	118,4	265
Le Port	35 800	16,6	2157
Saint Paul	104.300	241,3	433
Trois-Bassins	7.200	42,6	170
Saint Leu	33 100	118,4	280
<b>TCO</b>	<b>211 800</b>	<b>537,3</b>	<b>395</b>
<b>La Réunion</b>	<b>835.000</b>	<b>2504</b>	<b>333</b>

Source : Site INSEE –Populations légales au 1<sup>er</sup> janvier 2013

Le TCO représente le quart du total régional de la population. Par contre son pourcentage quant à la surface est simplement de l'ordre de 21,5% d'où il résulte une densité dans l'Ouest de l'île supérieure d'environ 21% à celle déjà très élevée de La Réunion.

#### Constats pour le développement et l'aménagement

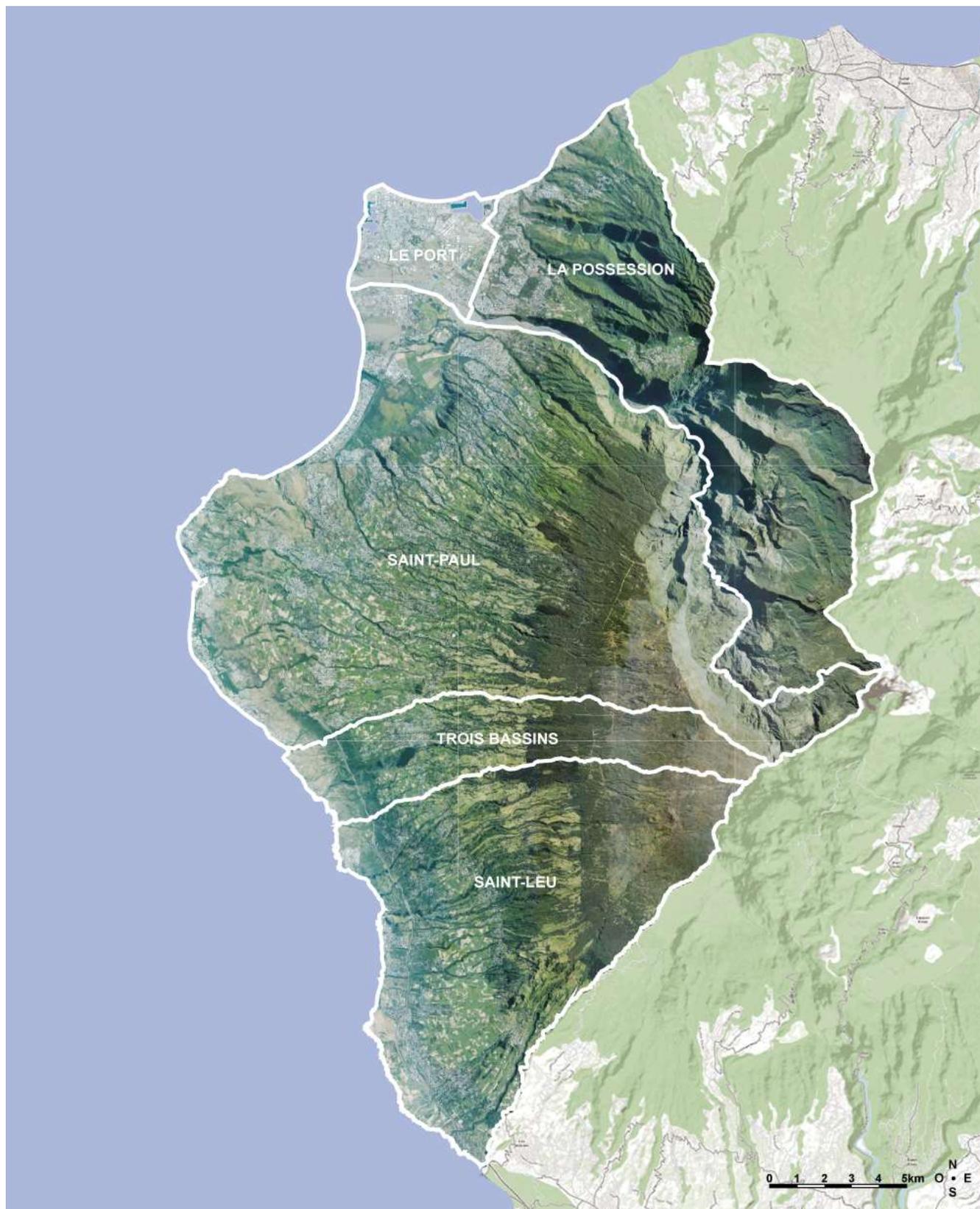
La géographie physique de l'Ouest de La Réunion est tout à la fois spectaculaire, contrastée et contraignante.

**Spectaculaire** du fait de la présence formidable du massif volcanique (éteint) du Piton des Neiges (3071m), du cirque de Mafate, des remparts qui l'enserrent et quasi le clôturent, puis des planèzes entaillées de profondes ravines qui mènent au Littoral de l'Océan Indien ourlé de lagons protégés par des barrières récifales. Ce grand paysage « dramatique » a grandement contribué au classement de l'intérieur de l'île au patrimoine mondial de l'Unesco succédant à la mise en place du parc national de La Réunion.

**Contrastée**, certes, d'abord en termes d'altitudes et de pentes, puis en termes de climat avec une pluviométrie très inférieure à celle de la côte (Est) au vent et un gradient de températures de 14° entre les deux extrêmes d'altitudes et de fait contrastée aussi s'agissant des potentiels agronomiques des sols et du développement des activités humaines.

**Contraignante** pour le développement des activités humaines parce que cette géographie physique dans un contexte tropical est génératrice de risques naturels marqués -mouvements de terrain, inondations, cyclones ou houles tropicales, notamment- et à vrai dire présents sur peu ou prou la totalité du territoire. Contraignante aussi pour l'aménagement parce qu'il importe de bien concilier les activités humaines et leurs impacts avec la nécessité de préserver et même valoriser le patrimoine remarquable que représentent les espaces, milieux et ressources naturels du territoire.

## LE TERRITOIRE DE LA COTE OUEST



Source : DBW

# CHAPITRE I – LES PREVISIONS DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE- LA DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT

## Préalable de méthode

Comme l'avait établi en son temps F. Perroux, le développement est un concept plus large que celui de croissance : il intègre certes l'accroissement des richesses économiques, mais il concerne aussi l'ensemble des richesses humaines, sociales et territoriales. Cette vision large anticipait, vers 1950, ce qui est devenu quelque 40 ans plus tard le concept de développement durable.

Sans viser aussi large, les pages qui suivent ont pour visée de prendre la mesure des principales composantes de la dynamique de développement, respectivement démographique et socio économique. Le code de l'urbanisme fait référence à la nécessité d'établir au pluriel les dites prévisions. Les lignes qui suivent expliquent en quoi et pourquoi l'auteur du schéma considère une multiplicité de projections pour en déduire, au singulier, une unicité de prévision, respectivement démographique et économique.

Il paraît vraiment préférable de déterminer tant pour la population que pour la production et la consommation une seule prévision. En effet à établir une pluralité de prévisions démographiques et économiques, on accepte de situer les objectifs et orientations du schéma dans un univers constitué de scénarios. Ceux ci seront nécessairement multiples et donc affectés de probabilités de survenir ou non. C'est d'ailleurs exactement ce que fait l'INSEE s'agissant de ses exercices qui sont qualifiés de « projections ». Entre ces projections un travail d'analyse et de suivi des tendances les plus récentes permet d'identifier celui qui est, *hic et nunc*, le plus probable : il acquiert alors le statut de prévision.

En résumé, oui la démarche technique d'analyse des projections tant démographiques qu'économiques est bien de nature prospective à partir d'une pluralité de scénarios ; mais non, le résultat de la démarche n'est pas une pluralité mais une seule prévision d'abord démographique puis économique. Sinon le risque serait de produire un document SCoT probabiliste, fondé sur plusieurs jeux d'hypothèses, ce qui n'est certainement pas l'intention du législateur et, pour sûr, ce qui manquerait de pertinence.

## 1. LA PREVISION DEMOGRAPHIQUE

---

### A. La croissance démographique passée puis récente

De 1990 à 1999, la croissance était très forte avant de progressivement se ralentir sous l'effet du jeu des soldes migratoires. C'est là une rupture de tendance importante dont la démarche de prévision démographique va tenir compte.

L'analyse des données des deux périodes intercensitaires (1990-1999 et 1999-2012) est à cet égard éclairante.

## ÉVOLUTIONS DE LA POPULATION DE 1990 A 2013

	Population 1990	Variation /an 1990-1999	Population 1999	Variation /an 1999-2013	Population 2013
La Possession	15 600	+700	21 900	+680	31 400
Le Port	34 700	+410	38 400	-190	35 800
Saint Paul	71 700	+1 780	87 700	+1 190	104 300
Trois-Bassins	5 800	+90	6 600	+40	7 300
Saint Leu	20 900	+500	25 300	+560	33 100
<b>TCO</b>	<b>148 700</b>	<b>+3 480</b>	<b>179 900</b>	<b>+2 280</b>	<b>211 800</b>

Source : Site INSEE Données locales – population municipale

(chiffres arrondis)

### A.1- Le ralentissement récent

Le taux de croissance annuel était égal entre 1990 et 1999 à +2,4 %, puis de 1999 à 2013 à +1,2 % . L'augmentation de population annuelle moyenne était proche de 3500 habitants, pour dans la douzaine d'années se terminant en 2013, se réduire à la valeur de +2 300 habitants. Le rythme a été divisé par 2, le croît par 1,5.

Ce ralentissement est marqué à Saint Paul et plus encore au Port où la population a légèrement diminué sur la dernière période. Le ralentissement est moins marqué aux Trois Bassins et à La Possession alors qu'au contraire il s'agit d'une légère accélération à Saint Leu.

Ce ralentissement par rapport au formidable croît démographique des deux décennies précédentes n'est pas propre à l'Ouest, il concerne aussi l'ensemble de l'île mais plus particulièrement le Nord (Saint Denis et les communes avoisinantes à son Est). Il en va tout autrement au Sud où, au contraire, l'accélération de la croissance démographique se constate depuis 1999.

Ces écarts d'évolution doivent beaucoup au jeu des soldes migratoires concernant l'île à la double échelle interne et externe .

### A.2 - Les soldes migratoires internes à La Réunion

Les soldes migratoires internes sont le reflet et la conséquence des différences d'attractivité résidentielle, elles-mêmes liées, pour les ménages, à la perception qu'ils ont de l'accessibilité et de leur pouvoir d'achat immobilier. Depuis Saint Denis, à l'est comme à l'ouest les voies routières « express » réalisées récemment ont amélioré l'accessibilité vers des territoires où le prix du foncier et donc de l'immobilier résidentiel était moindre que dans la ville préfecture : accessibilité meilleure et charge foncière inférieure ont été et sont sans doute encore, deux moteurs puissants de l'attractivité résidentielle des communes de l'est, d'une part, et du sud d'autre part.

Ainsi de 1999 à 2007, le solde migratoire différençait assez nettement les quatre bassins de vie qui composent l'île:

- Le Sud (+0,4 %) surtout et l'Est (+0,2 %) bénéficiaient des nouvelles conditions d'attractivité résidentielle suscitée par les investissements routiers,
- Le Nord, et en l'occurrence du fait essentiellement de la ville de Saint Denis, était dans une situation inverse. (-0,25 %).
- L'Ouest se trouvait dans une situation intermédiaire, à vrai dire neutre en solde (-0,01 %)

C'était bien une situation nouvelle pour l'Ouest qui avait connu de 1982 à 1999 un solde migratoire élevé (+0,5 % par an). L'attractivité résidentielle -mesurée par le solde migratoire- avait changé de direction pour s'orienter notamment -en anticipation de la route des Tamarins ?- vers le Sud.

De 2007 à 2012 on n'observe pas de modification de la structure relative des soldes migratoires des cinq intercommunalités qui composent l'île et donc les différences d'attractivité résidentielle : marquée vers l'est et le sud, légèrement négative vers l'Ouest et nettement concernant l'agglomération de Saint Denis. Par contre, en valeurs absolues, tout a changé ! L'ensemble des intercommunalités connaissent maintenant un solde migratoire négatif, marqué fortement pour la CINOR (-0,7% par an) moyennement dans l'Ouest (-0,4%/an) et assez peu marqué dans la CIREST (-0,2%/an) et dans les deux intercommunalités du Sud (-0,1%/an). Que s'est-il passé ? Un renversement du solde migratoire externe de La Réunion.

### A.3 - Le solde migratoire externe de La Réunion

Le solde migratoire externe n'a rien à voir avec les attractivités résidentielles comparatives des composantes territoriales de l'île. Il a tout à voir, par contre, avec les hauts et les bas de la conjoncture économique. Quand les jeunes générations qui arrivent à l'âge de s'insérer dans le marché du travail ne trouvent pas de... travail, elles vont le chercher ailleurs : en métropole, en Europe ou sans doute même dans l'ensemble indo-océanique. Comme cela sera analysé dans la section suivante, la concomitance entre les retournements de la conjoncture économique et du solde migratoire est bien établie. Mais comme il s'agit d'un solde le retournement de la conjoncture économique peut aussi avoir eu pour conséquence la diminution des arrivées de migrants économiques, par exemple de Mayotte. Quoiqu'il en soit, plus de départs et/ou moins d'arrivées, le résultat est le même.

Le solde migratoire de l'île était assez positif entre 1990 et 1999 (+0,3 % par an) il a été entre 1999 et 2007 très réduit (+0,12 % par an). Les données les plus récentes, publiées en 2015, montrent que la rupture de tendance survenue en 2007 s'est prolongée et même accentuée depuis, sauf en 2014. La Réunion « gagnait » auparavant 2000 habitants par an ; aujourd'hui cet apport est annulé et est même devenu négatif à hauteur de - 3000 en moyenne de 2009 à 2014.

## EVOLUTIONS ANNUELLES DU SOLDE MIGRATOIRE EXTERNE

Années	Solde migratoire
1991	-646
1992	1 646
1993	2 514
1994	1 863
1995	2 151
1996	2 271
1997	1 111
1998	2 192
1999	1 720
2000	1 736
2001	1 984
2002	412
2003	228
2004	129
2005	922
2006	-1117
2007	1311
2008	3331
2009	-2076
2010	-5153
2011	-1856
2012	-5579
2013	-4048
2014	-646

*INSEE ; Données démographiques sur La Réunion depuis 1990 ; février 2015*

En date de 2010<sup>5</sup> la source référencée ci-dessous permettait de mieux connaître les origines-destinations des migrants et les impacts des mouvements migratoires sur les structure peuplements de l'île et de l'Ouest.

<sup>5</sup> Cf. INSEE Réunion et INED - Migrations, l'impact démographique et économique ; Economie de La Réunion n°136 - mai 2010. Les chiffres fournis concernent la seule population âgée de 15 à 64 ans.

## ❑ Structure du peuplement selon les pays de naissance

La part des personnes d'origine métropolitaine<sup>6</sup> était en croissance sensible amenant son prorata à 10 % de la population de La Réunion. Leur solde migratoire était très positif sur la période étudiée : près de +1 100 personnes par an. Faut-il y voir une relation de cause à effet avec la forte production, pendant cette période, de logements aidés par la défiscalisation ?

Par contre les réunionnais de naissance connaissent déjà un mouvement inverse assez marqué (environ -1 700 par an) concernant surtout les jeunes de 15 à 34 ans (-2 700 par an) alors qu'après 35 ans, le mouvement est partiellement inversé. Les jeunes réunionnais partent sans doute maintenant de plus en plus nombreux vers la métropole, ou ailleurs, pour poursuivre leurs études et commencer leur vie professionnelle<sup>7</sup>.

Par ailleurs, les entrées depuis Mayotte étaient en sensible diminution, alors qu'il en allait à l'inverse des mauriciens et malgaches, mouvement qui en fait concernent majoritairement des *seniors* souvent français de naissance.

## ❑ Structure du peuplement selon la pyramide d'âge

Le jeu combiné de ces mouvements a eu pour résultante d'accentuer *la seniorisation* de la population et de « raréfier » le nombre des hommes par rapport aux femmes : ainsi entre 25 et 29 ans, on enregistre un déficit masculin proche de 13 % qui est encore de 11 % pour la classe d'âge 30-34 ans.

Ces résultats restent aujourd'hui globalement valables en structure même si les flux de sorties dépassent maintenant ceux d'entrées :

- La part de la population jeune, surtout masculine, est certainement en retrait relatif plus accentué d'où un vieillissement plus marqué de la pyramide des âges,
- Les apports nets de population depuis Mayotte semblent subsister mais à une échelle plus réduite encore.

## B. Quelle population demain ? Des projections à une prévision démographique

Les ressources pour réaliser ce travail ne manquent pas, essentiellement fournies par les publications récurrentes –et « glissantes »- de l'Insee.

### B.1 – La méthode de travail- Points de méthode

Les projections de l'Insee sont, évidemment, probabilistes et, au fur et à mesure que le temps passe, datées. Elles affectent les valeurs projetées des coefficients essentiels de toute évolution démographique, de probabilités de survenir à tel niveau ou tel autre. La multiplicité des valeurs des coefficients amène à définir plusieurs scénarios. Un premier pas de travail est de juger de la probabilité de survenance du *scénario central* des projections de l'Insee. Il est dit *central* parce qu'il correspond à la valeur médiane des résultats atteints : il est « au milieu » mais rien de plus ! Cela ne signifie absolument pas qu'il soit plus probable que les autres qui ont été établis par l'Institut et qui s'en distinguent par « au-dessus » ou « en-dessous ». C'est pourquoi la projection correspondant au

<sup>6</sup> Dans les lignes qui suivent les populations sont identifiées selon leur lieu de naissance qui peut différer de leur nationalité.

<sup>7</sup> Mouvements facilités par les politiques d'aide à la mobilité mises en place récemment.

*scénario central* est, dans un deuxième temps, confrontée aux évolutions démographiques les plus récentes. Cette confrontation permet d'identifier le scénario dont la probabilité de survenir est maximal : dans le cas d'espèce de l'Ouest de La Réunion, il ne s'agit pas du *scénario central*.

Les projections sont effectuées à l'échelle de l'ensemble de l'île. Dans un troisième temps de travail elles sont contextualisées à l'échelle de l'Ouest s'agissant de la somme des cinq communes sans viser à considérer chacune d'entre elles comme une unité de prévision démographique. D'abord parce que le recours aux données de projection de l'Insee ne permet pas de travailler de manière pertinente à l'échelle communale, ensuite parce que l'objet même de la démarche est l'échelle de l'intercommunalité.

## B.2 – L'évolution des coefficients démographiques essentiels du *scénario central*

Comme indiqué supra, l'Insee construit le modèle de projection démographique (dit OMPHALE) à partir des coefficients fondamentaux de toute évolution démographique : fécondité, taux de natalité, taux de mortalité, comportements migratoires. Ces coefficients sont calculés à partir de la rétrospective de la période 1999-2007 pour chaque classe d'âge en distinguant les sexes, puis projetés en faisant « vivre » la pyramide des âges. Quand la pyramide évolue dans le temps les coefficients âge\*sexe s'appliquent aux effectifs des tranches d'âge « glissantes ». Un point important est le fait que la pyramide des âges\*sexe est irrégulière traduisant des événements démographiques passés. Cela, notamment, invalide des projections linéaires ou « à la proportionnelle ».

On peut illustrer le propos en le contextualisant au cas de l'ensemble de La Réunion, à partir des variables de natalité, de mortalité et de comportements migratoires:

Fécondité et taux de natalité. L'Insee considère dans son *scénario central* que l'indice conjoncturel de fécondité (l'ICF), nombre d'enfants par femme en âge d'enfanter, se maintient à un niveau élevé (2,35 en 2011) en comparaison de ce qu'il est en France (1,97) et plus encore dans la presque totalité des pays européens. C'est une des singularités de la Réunion en France et de la France en Europe. Néanmoins l'ICF à La Réunion baisse progressivement : de 2,47 en 2007 à 2,35 en 2011. Le phénomène de la transition démographique nettement plus tardif qu'en métropole arrive dans l'île. L'ICF est un « multiplicateur » de l'effectif des femmes en âge d'enfanter. Or cet effectif – complètement connu aujourd'hui puisqu'il s'agit de personnes de sexe féminin dont l'âge est compris entre 15 ans et 44 ans – ne cesse de se réduire : -6000 personnes entre 2007 et 2012. En conséquence, entre la fécondité qui baisse et l'effectif auquel il s'applique qui baisse aussi, de façon inéluctable le nombre de naissance va décroître.

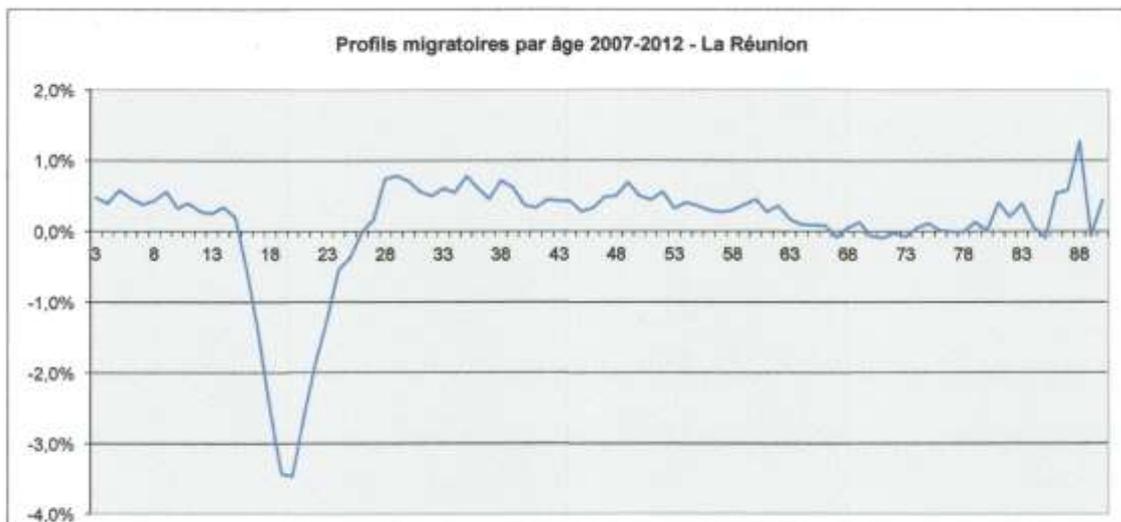
Mortalité. Même raisonnement que précédemment : les taux de mortalité âge\*sexe diminuent continuellement mais ils vont maintenant s'appliquer à des effectifs de population plus nombreuses. Soit ici encore une inflexion à l'augmentation du nombre de décès et, donc, à la baisse du solde naturel.

Comportements migratoires. Le *scénario central* se fonde sur les comportements migratoires de la période 1999-2007, dont le solde était positif : +7.500<sup>8</sup>. Mais tout a changé depuis précisément 2007-2008 ! date du retournement de tendance affectant le solde migratoire de La Réunion. La figure présentée ci-dessous illustre, sur la période récente, les comportements migratoires par classe d'âge : de 15 à 25 ans l'émigration –à la recherche d'un premier emploi, peut-être - est forte : quand la valeur est indiquée -3% cela veut dire que chaque année au moins ce % de la tranche d'âge correspondante a quitté l'île, nonobstant le flux inverse sans doute faible. De fait sur cette période le solde migratoire

---

<sup>8</sup> Comme on peut le vérifier à partir du tableau présenté 3 pages plus haut

est de -14.700 soit près de -2.500 par an. On a vu supra que les années plus récentes ont confirmé ce changement de comportement.



La considération de la rupture des comportements migratoires amène à considérer le scénario bas de la projection de la population de La Réunion qui se caractérise par deux phénomènes démographiques :

- ✓ De manière équivalente au *scénario central*, la diminution lente mais inéluctable de la croissance démographique naturelle, comme conséquence d'une part de la survenue de la transition démographique et d'autre part de la baisse des classes d'âge des femmes en état de donner naissance. Logique principalement démographique ;
- ✓ De manière contrastée avec le *scénario central*, des valeurs négatives pour le solde migratoire du fait, précisément, de l'importance croissante des départs des classes d'âge « jeunes adultes ». Logique principalement économique.

### B.3 – Le « contextuel » des années récentes- Vers un scénario population basse.

Le *scénario central* l'est parce que ses résultats sont « au milieu » des résultats de l'ensemble des scénarios calculés, mais nullement du fait d'être le plus probable ; il a autant de chance de survenir que les autres scénarios identifiés par l'INSEE : de survenir ou, justement, de ne pas survenir !

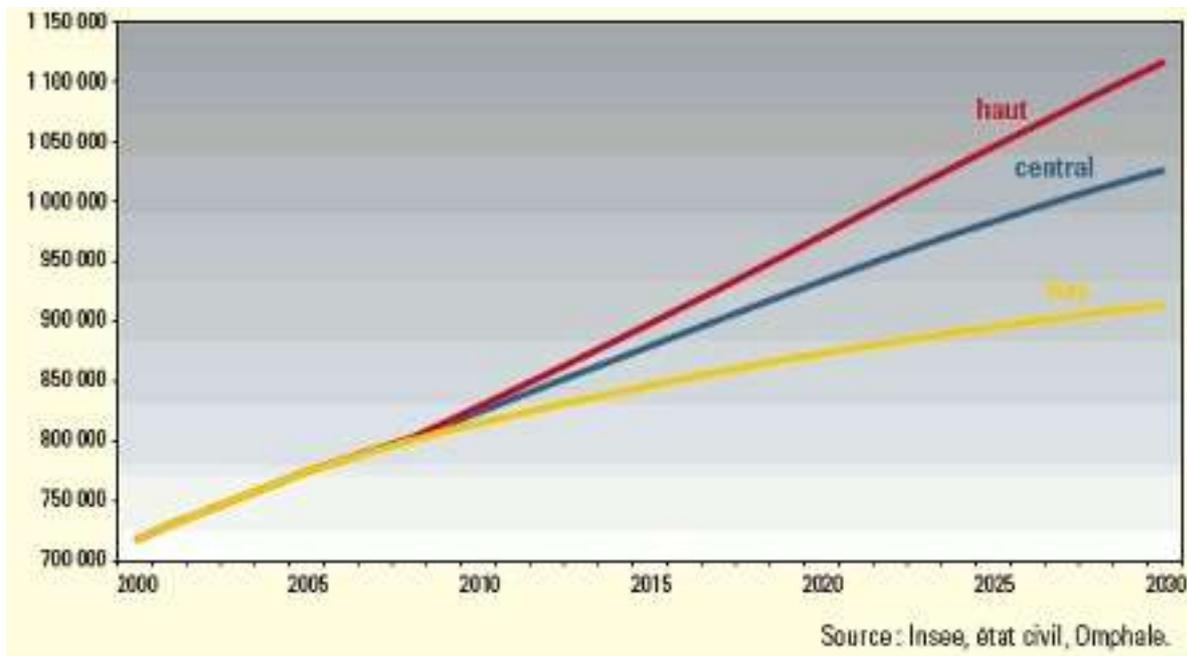
Selon le *scénario central*, le taux de croissance annuel moyen entre 2007 et 2030 serait égal à +1,0 % ce qui, pour la période de prévision du schéma s'arrêtant à 2026 voudrait dire un taux annuel un peu supérieur de l'ordre de 1,1%.

Mais de fait les évolutions démographiques les plus récentes, comme l'INSEE les a communiquées en février 2015, amènent à penser que le dit *scénario central* est démenti nettement. Le chemin d'évolution démographique de La Réunion semble, ces dernières années, emprunter celui d'un des scénarios *population basse* dont la probabilité d'occurrence devient forte.

A s'engager sur des valeurs de solde migratoire correspondant plutôt au scénario *population basse*, la Réunion dans son ensemble, verrait sa population croître à un rythme annuel de l'ordre de +0,6% amenant à un chiffre de population aux alentours de 870.000 habitants en 2026. Le million d'habitants

qui était la « ligne d'horizon 2025-2030 » du SAR de 2007 sera-t-il jamais atteint, et si oui quand ?

#### EVOLUTION DE LA POPULATION SELON LES TROIS SCENARIOS



#### B.4 – Le « contextuel ». L'Ouest dans La Réunion.

Les évolutions démographiques passées et récentes sont peu différentes dans l'Ouest de ce qu'elles sont à La Réunion :

- ✓ Depuis longtemps le prorata démographique de l'Ouest par rapport à La Réunion est de 25%. Or on constate que depuis 1999 et ce jusqu'en 2012 le prorata de la croissance démographique de l'Ouest est aussi de 25%. « Tout bouge, mais rien ne change »<sup>9</sup> : cela s'applique à l'attractivité résidentielle de l'Ouest dont il est parfois dit qu'elle avait décliné en comparaison de celle du Sud ; oui, mais elle a alors augmenté par rapport au Nord.
- ✓ Si effectivement à l'échelle de l'Ouest considéré dans son ensemble « Tout bouge, mais rien ne change » il n'en va pas de même à celle des communes du TCO où « cela bouge et change ». Celle du Port voit maintenant sa population stagner et même légèrement décroître, tandis que les deux communes « extrêmes » géographiquement de l'Ouest, La Possession et Saint-Leu, sont en vif développement, à un rythme qui cependant ne pourra pas être maintenu en longue période. Par ailleurs, Saint Paul, la deuxième commune la plus peuplée de l'île et la 40ème de France, poursuit une trajectoire de croissance démographique certes ralentie mais demeurant positive, tandis que la commune des Trois-Bassins gagne, bon mal an, une centaine d'habitants tous les 2 ans.

On peut y voir la résultante d'évolutions nettement différenciées aux échelles communales qui se compensent. N'est-ce pas à dire que le TCO, dans la diversité de ses morphologies physiques et urbaines, est un modèle réduit de l'île ? En tout cas ce prorata de 25% de la population totale de l'île va servir de pivot pour la projection démographique.

<sup>9</sup> selon la phrase bien connue du comte Lampedusa dans le film Le Guépard de Visconti

On en conclut que la projection de population pour le TCO au regard de La Réunion, se fonde sur le maintien à 25% de sa part de population ; cela veut dire que son attractivité résidentielle relative, entre facteurs favorables et facteurs défavorables, se maintient.

### B.5 – Les prévisions démographiques à l’horizon 2026-2030

Elles sont effectuées de la manière suivante :

- ✓ Le chiffre de la population de La Réunion à l’horizon 2026 est obtenu par interpolation, à cette date, des courbes de l’évolution correspondant aux scénarios respectivement *central (H1)* et *bas (H2)*.
- ✓ Le chiffre de la population du territoire du SCoT correspond, par hypothèse, à 25% de celui de La Réunion.

#### PREVISION DEMOGRAPHIQUE POUR LE TCO : 212 500 HABITANT EN 2012

	H1-scénario <i>central</i>	H2- scénario <i>bas</i>
Réunion : population en 2026	980 000	910 000
TCO : population en 2026	245 000	227 500
TCO :accroissement 2012/2026	+32 500	+15 000
TCO : accroissement annuel	+2 300	+1 080
<b>TCO :accroissement 2016/2026 ; période de prévision du SCoT</b>	<b>+23 000</b>	<b>+10 800 arrondi à 11 000</b>
TCO : taux annuel	+1,0%	+0,5%

Sources : Projections INSEE et calculs de l’auteur

Ces deux projections ont autant de chances de se produire et il est impossible de trancher quant à leur probabilité d’occurrence, quoique les évolutions récentes pourraient conduire à privilégier **H2**. De cet éventuel inconvénient, nous tirons avantage en posant qu’elles reflètent bien deux hypothèses possibles : **H1** avec prolongation des tendances migratoires passées plutôt positives ; **H2** avec pérennité des comportements migratoires récents négatifs.

On peut caractériser, de manière socioéconomique **H1** et **H2** de la façon suivante :

- **H1**- Scénario de la transition démographique et d’un développement économique endogène suffisant pour limiter l’émigration des jeunes adultes : soit alors +2300 habitants /an.
- **H2**- Scénario de la transition démographique et d’un développement économique endogène faible conduisant à une émigration forte des jeunes adultes : soit alors +1100 habitants /an.

Ces deux valeurs de la croissance annuelle respectivement de +2300 habitants /an, et de +1100 habitants /an sont alors simplement appliquées à la période de 10 ans séparant 2016 de 2026. D’où les résultats correspondant respectivement à :

- **H1** : +23 000 habitants ou +2300 habitants/an
- **H2** : + 11 000 habitants ou +1100 habitants/an
- **S\*** : **+17 000 habitants ; +1700 hab/an=0,75%/an ; 236 000 habitants en 2026.**

Alors, comment choisir entre **H1** et **H2** ? On ne choisit pas sauf à dire, ici aussi, que le scénario central de la prévision du SCoT **S\*** est celui de la médiane des deux hypothèses

## C. La prévision démographique 2026 du SCoT révisé à l'aune du SCoT1-

Deux conclusions sont tirées quand on considère la prévision démographique au regard de ce qu'il convient de faire dans tout document de ce type, à savoir documenter les besoins d'aménagement qui en résultent. Elles ont trait respectivement à la comparaison entre le présent exercice et ce qui était la prévision du SCoT 1, puis aux conséquences de cette prévision sur la définition des objectifs d'offre de nouveaux logements telle qu'elle est demandée par le code de l'urbanisme.

### C.1- Comparaison entre cette prévision et celle du SCoT 1

La comparaison est simple : la prévision démographique du SCoT révisé est inférieure de l'ordre de 25% à celle du SCoT 1 était supérieure à celle d'environ 30% :

- SCoT 1 : + 2200 habitants/an
- Prévision actualisée : +1700 habitants/an selon l'hypothèse médiane de projection.

Ce résultat n'est pas étonnant, dans la mesure où la prévision démographique du SCoT 1 intégrait, à l'époque où elle fut produite (septembre 2011), les résultats, alors tout récents, de la modélisation OMPHALE de l'INSEE effectuée fin 2010, qui elle-même se fondait sur les indicateurs démographiques de l'époque 1999-2007.

La prévision du SCoT révisé s'appuie, par contre, sur les indicateurs démographiques plus récents qui correspondent à peu près au scénario *bas* de l'INSEE<sup>10</sup>.

### C.2- Quelles conséquences pour l'estimation de l'offre de nouveaux logements ?

D'un côté + 1700 habitants/an, de l'autre côté quelle estimation pour l'offre de nouveaux logements ? Répondre à cette question suppose au moins de faire une prévision du nombre des ménages, même s'il n'est pas question de faire ici un travail comparable à ceux qui sont entrepris à l'occasion de démarches de type programme local de l'habitat.

A La Réunion comme ailleurs, deux grandes tendances expliquent qu'en taux, le nombre de ménages croisse plus vite que celui de la population totale et donc que la taille moyenne des ménages aille toujours diminuant : le vieillissement et le changement de mode de cohabitation.

---

<sup>10</sup> le prochain exercice complet de projections démographiques sera réalisé, par l'Insee, en 2017. Par ailleurs les prévisions démographiques de l'ONU- Département des affaires économiques et sociales, publiées fin 2015, sont les suivantes pour La Réunion : 861000 en 2015, 947000 en 2030 et 989000 en 2050 ; avec ensuite une diminution de la population. Soit un taux de croissance annuel entre 2015 et 2030 de 0,65%, bien inférieur à celui sur lequel se fondait le SAR, compris entre 1,5% et 2,0%.

Entre 1999 et 2012 dans l'Ouest, la taille moyenne des ménages a baissé de 3,45 à 2,95 soit -0,5 points en 13 ans<sup>11</sup>. On fait l'hypothèse classique que tout phénomène très marqué a tendance à se ralentir quelque peu dans le temps long.

Dans ces conditions à l'horizon 2026, on adopte pour la taille moyenne des ménages la valeur de 2,50 correspondant à une diminution de 0,45 points sur la période de 14 ans séparant 2012 de 2026. Ces calculs ne sont que de simples projections qui sont tout aussi probabilistes que ceux relatifs à la population totale.

**PROJECTIONS DU NOMBRE DES MENAGES A L'HORIZON 2026  
SELON LES HYPOTHESES DE POPULATION H1 ET H2**

	2012	2026	
		H1	H2
Population « individuelle » des ménages	210 700	243 500	225 500
Taille moyenne des ménages	2,95	2,5	2,5
Nombre de ménages	73 600	97.400	90.200
Augmentation de 2012 à 2026(14 années)	---	+23.800 soit +1700/an	+16 600 soit +1185/an

Source et note : calculs de l'auteur à partir des données de l'Insee ; la distinction population « individuelle » des ménages (hors celle relevant des ménages collectifs : communautés, internats, centres de détention, etc..) et population totale est effectuée pour les valeurs 2026 à partir de la différence entre ces deux valeurs en 2012.

- ✓ L'offre annuelle de nouveaux logements pour la période 2016-2026, pour répondre aux seuls besoins démographiques, est respectivement égale à 1700 pour l'hypothèse **H1** et de l'ordre de 1200 pour l'hypothèse **H2**. Si on cale la prévision sur l'hypothèse de la médiane entre les deux hypothèses, la prévision quant aux logements serait de 1450 nouveaux logements disponibles/an.
- ✓ Ces prévisions sont des estimation qui ne tiennent compte ni du stock de logements vacants : 5500 en 2012, ni d'une éventuelle destruction de logements « indignes » ou reconfigurés à la suite de démarches type RHI. Ce point est important car les textes du code de l'urbanisme relatifs aux schémas de cohérence territoriale demandent à ce que soit précisée la politique de transformation du parc de logements publics et privés. Dans le cadre de ces politiques une diminution de stock de logements est possible, mais, à l'inverse, des logements vacants peuvent être remis sur les marchés du logement.
- ✓ En tout cas on a du mal à imaginer que le chiffre que le SCoT révisé affichera pour l'offre annuelle de nouveaux logements (sachant que « offre » diffère de la seule construction neuve) soit très supérieur à une valeur se situant dans la « fourchette » de 1500/1600, hors les besoins liés à réhabilitation du parc vétuste ou indigne.

<sup>11</sup> Source : site INSEE : TCO, dossier complet ; graphique FAM G1D

## 2. LA PREVISION ECONOMIQUE ET SOCIALE

---

Comme s'il s'agissait d'un exercice de même nature, le code de l'urbanisme demande aussi, aux auteurs des documents d'urbanisme, que soient établies, des *prévisions économiques*. C'est, pour le moins, une demande assez aventureuse où le législateur semble ignorer que nous sommes, déjà depuis quelque temps, entré dans une époque où la combinatoire sur le long terme des évolutions des milliers de marchés monétaires, financiers et des biens et des services, échappe, évidemment, aux meilleurs experts. L'économie est d'abord ce que les acteurs économiques en font, plus que ce que les pouvoirs publics ou les experts souhaiteraient qu'elle soit. Cela dit, la section qui suit se déploie en trois temps : d'abord à l'échelle de l'ensemble de l'île une analyse rétrospective, en structure et conjoncture, qui va d'ailleurs illustrer la difficulté de l'exercice (2.1) puis ensuite une focalisation sur les paramètres socio économiques de l'Ouest rapprochés de ceux des autres parties de La Réunion (2.2) et enfin, prudemment, une analyse prospective visant à répondre au contenu matériel demandé (2.3).

### 2.1 Le contexte en structure et conjoncture

#### A. Un système productif déséquilibré- Le manque d'économie marchande de la « base »

Dans le cadre de la préparation des programmes opérationnels 2014-2020 relatifs à l'île de La Réunion la synthèse du « Diagnostic territorial stratégique »- publiée sous le sceau de la préfecture de région- identifie bien, au niveau même de son sommaire, la situation paradoxale de l'économie réunionnaise. Les chapitres I et II considèrent successivement cette question en la résumant par les deux titres suivants :

- ✓ « Une dynamique de développement économique s'appuyant sur ses fondamentaux et qui investit des secteurs d'avenir »
- ✓ « Une économie dynamique mais fragile, dépendante et sensible aux facteurs externes »

Le souci, classique, d'un balancement équilibré entre atouts et handicaps peut se comprendre ; il n'en demeure pas moins que le second titre résonne comme un rappel non pas tellement de la fragilité mais du déséquilibre structurel du système productif de l'île.

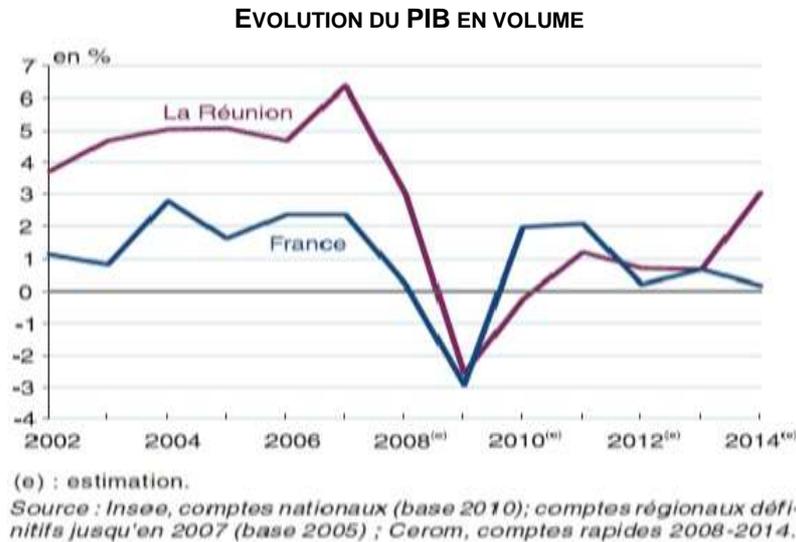
Le déséquilibre est celui qui existe entre :

- ✓ d'une part le socle infrastructurel de tout système économique territorial soit l'ensemble des équipements, services et fonctions collectives qui participent de la constitution des conditions cadres de la croissance : administration générale, systèmes de santé, d'éducation, de protection sociale et de l'environnement, réseaux d'infrastructures matérielles. Ce socle est de bonne qualité et se compare honorablement avec ses équivalents en France métropolitaine et en Europe.
- ✓ D'autre part la superstructure économique proprement marchande, notamment dans sa composante relevant de l'économie de la « base », celle correspondant à l'activité des entreprises qui exportent des biens et des services générant en contrepartie des recettes qui irriguent le territoire d'exportation. A l'échelle de La Réunion cette superstructure économique est nettement plus faible que ce qui est le cas de la plupart des économies territoriales en France métropolitaine et en Europe.

En conséquence les niveaux de l'emploi, de la productivité et des revenus, comparés à ceux de la France et de l'Europe reflètent ce déséquilibre ; avec un écart, en défaveur de La Réunion, de l'ordre du tiers.

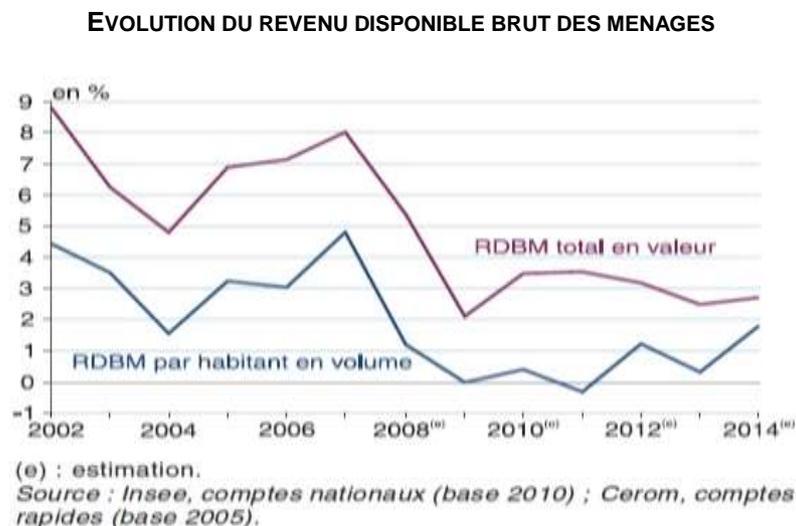
## B. Une conjoncture « chahutée » - et globalement médiocre -

L'économie réunionnaise a connu de 2009 à 2013 (inclus) un quinquennat de stagnation, tout à fait en phase, à cet égard, avec l'économie nationale. Il est possible que cela ait été à l'origine du retournement du solde migratoire, déjà évoqué. L'année 2014 a été marquée dans l'île, mais pas en métropole, par un net redressement de la conjoncture, à un rythme de +3,1% qui reste cependant sensiblement inférieur au rythme de la période 2000-2007 : +4,8% par en moyenne.



Ce retournement est causé par un rebond de la consommation mais aussi par une forte relance de l'investissement (+6,8% en volume) essentiellement portée par le lancement des travaux de la nouvelle route du littoral (la NRL). Notons, à cet égard, que si le secteur des travaux publics contribue fortement à ce retournement, son « cousin » du bâtiment voit son chiffre d'affaires, au contraire, reculer nettement, ce qui témoigne, possiblement, du ralentissement démographique analysé précédemment.

Concomitamment avec cette embellie de la conjoncture économique le pouvoir d'achat des ménages qui stagnait depuis 2009 a marqué une hausse de l'ordre de 2%, nettement inférieure cependant, là aussi, à ce qui avait été la tendance de la décennie qui s'était achevée en 2008.



Au delà de ces analyses générales qui valent pour l'Ouest comme pour l'ensemble de l'île, on s'attache particulièrement aux deux domaines qui représentent une spécificité de développement et d'aménagement du territoire : l'activité portuaire et le tourisme.

## 2.2 L'Ouest dans La Réunion et ses spécificités économiques

### A. L'Ouest de La Réunion : une économie résidentielle, mais aussi industrialo portuaire et touristique

La structure de l'appareil productif de l'Ouest est, comme dans l'ensemble de l'île, marquée par la prédominance de l'économie résidentielle par rapport à l'économie « productive<sup>12</sup> ». En effet, une population en augmentation avec des revenus par tête au moins à peu près stables du fait notamment de l'importance des systèmes d'aide, ce n'est rien d'autre qu'un modèle de croissance des consommations et donc des productions -sur place ou importées- répondant à ces consommations.

La sphère de l'économie résidentielle contribue à 76 % des emplois dans l'Ouest<sup>13</sup>. Mais ce pourcentage dépasse les 4/5<sup>ème</sup> dans l'ensemble de La Réunion, ce qui révèle que l'Ouest se caractérise de manière spécifique par une présence significative de cette portion de l'économie marchande qui importe et exporte des biens et des services (dont le tourisme).

En anticipation de ce qui sera analysé infra quant aux conséquences pour l'aménagement, sont présentés ci-dessous les éléments essentiels relatifs aux deux spécificités économiques du territoire de la côte Ouest.

#### □ L'économie portuaire ;

L'importance du pôle industrialo portuaire du Port est grande. En témoigne bien le nombre d'emplois sur place égal à peu près à 20 000 soit le tiers du total de l'Ouest et presque 9 % du total réunionnais, pour une commune qui représente environ 4 % de la population régionale.

Le volume de trafic marchandises par voie maritime transitant par Port Réunion est évidemment en étroite corrélation avec l'évolution générale de la production et des revenus, donc de la consommation, d'autant plus que dans ce système insulaire protégé qu'est La Réunion ce qui est consommé ou investi sur place est en majorité importé.

#### ÉVOLUTION DU TRAFIC EN MILLIERS DE TONNES

	1991	2003	2008	2010	2012	2014
Tonnage	2050	3500	4300	4230	4100	4300

Le taux annuel moyen proche de 4,0 % enregistré entre 1991 et 2008 correspondait assez bien à la croissance alors enregistrée avec l'effet combiné de la démographie et des revenus. De même que pour les autres indicateurs de l'économie, la période qui a suivi fut celle de l'atonie et même d'une

<sup>12</sup> Economie résidentielle : celle qui est alimentée par les dépenses des ménages résidents permanents ou des visiteurs - Economie productive : celle qui est alimenté par les revenus tirés de l'exportation -depuis le territoire considéré- des biens et des services.

<sup>13</sup> 67 % en France métropolitaine.

diminution des trafics. L'année 2014 est celle de la relance qui semble se confirmer au vu des chiffres du 1<sup>er</sup> semestre 2015.

Pour les années à venir le rythme annuel d'antan de 3 % à 4 % est-il imaginable ? On peut sans doute considérer qu'un rythme de l'ordre de 2% serait déjà un acquis appréciable en combinant augmentations respectivement de la population –de l'ordre de 0,6% par an- des revenus donc de la consommation –du même ordre aussi de 0,5%- et prolongation sur les années à venir de l'effet multiplicateur des investissements de la NRL. Cependant les ambitions de Port Réunion sont sans doute supérieures, sachant que l'organisme portuaire entend faire de ses installations le *hub* Océan indien de la CMA-CGM, 3<sup>ème</sup> compagnie au monde de transport maritime.

Tout port est à la fois port mais aussi zone logistique et industrielle associée. L'accroissement des trafics contribuera peu à augmenter les emplois portuaires directs – du fait de la mécanisation – mais plus nettement à accroître les emplois industriels et logistiques associés et... les besoins de surface, ce dont témoigne le projet stratégique de Port Réunion s'agissant de la zone arrière portuaire (la ZAP), projet partagé, semble-t-il, par l'ensemble des partenaires concernés.

#### ❑ **L'économie des loisirs et du tourisme.**

Le territoire de la côte Ouest, privilégié par son climat tropical assez peu humide, par la présence des plages, du lagon et du cirque de Mafate, focalise à peu près 60 % de l'économie touristique de l'île. L'activité touristique était sur une pente de croissance très positive -environ +5 % par an- jusqu'en 2001 année où il y eut près de 450 000 visiteurs extérieurs. Depuis cette date, ce chiffre n'a plus été atteint.

Après avoir retrouvé en 2011 le maximum historique de 2001, le chiffre des touristes extérieurs est redescendu à 406.000 après trois années successives de recul.

L'économie touristique est très concurrentielle et doit être considérée comme un de ces nombreux marchés qui fluctuent dans le temps et l'espace sans que les politiques publiques soient en mesure de les « maîtriser ». Elle ne peut pas être considérée comme pouvant/devant suivre une tendance d'évolution à peu près stable à la croissance, même modérée, au contraire de l'économie industrielle portuaire et plus encore de l'économie résidentielle très liées à la démographie et à l'évolution des revenus.

Cependant, sans que l'on dispose de données aussi précises que celles concernant les visiteurs extérieurs, on peut penser que la fréquentation touristique intérieure –celle des réunionnais- des plages et des sites de l'Ouest est en croissance au rythme même de la croissance démographique de l'île. Cela compense-t-il les hauts et les bas de la clientèle extérieure ? Sans doute pas s'agissant des dépenses, notamment d'hébergement, mais par contre la « pression des besoins » s'agissant de l'aménagement est bien présente.

**B. Des paramètres d'état économique et social meilleurs en comparaison régionale, faibles en valeur absolue.**

**DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES ESSENTIELLES - COMPARAISONS COMMUNES, TCO ET REUNION**

	Population de 15 à 65 ans (en 2012)	Emplois sur place (2007)	Evolution emploi (2007-12)	Emplois sur place (2012)	Taux d'emploi population de 15 à 65 ans (en %, en 2012)	Revenu net imposable moyen (en € 2007)
La Possession	20 500	5 500	+1 000	6 500	56,5	23 200
Le Port	24 000	18 900	+ 400	19 500	33,0	10 300
Saint Paul	71 100	25 900	+1 900	27 700	46,5	18 200
Trois-Bassins	4 800	1 250	+50	1 200	42,0	11 200
Saint Leu	22 000	6 150	+750	6 700	44,5	14 100
<b>« Ouest »*</b>	<b>142 400</b>	<b>57 700</b>	<b>+4 100</b>	<b>61 600</b>	<b>45%</b>	<b>16 500</b>
<b>Réunion**</b>	<b>553 000</b>	<b>230 000</b>	<b>+15 000</b>	<b>244 500</b>	<b>44%</b>	<b>15 800</b>
Prorata	25,7 %	25% =équivalent	un peu supérieur	25% =équivalent	équivalent	un peu supérieur

Source\*: Site INSEE –Données locales- Dossiers complets; tableaux EMP-T de 1 à 5- Juin 2015  
Données de revenu par commune non actualisées depuis 2007

Les proratas caractérisant l'Ouest, qu'il s'agisse de la population des tranches d'âge de l'activité, des emplois en 2007 et 2012 et du taux d'inclusion de la population active dans les marchés du travail, sont toujours aux alentours de 25%, ce « quart » du total de l'île qui caractérise, pour un grand nombre de variables, la part de l'Ouest. Les taux d'inclusion dans les marchés du travail sont comparables, et très faibles. On peut simplement noter que le niveau moyen des revenus, par contre, est légèrement supérieur. En somme, le TCO suit les mêmes évolutions économiques que l'ensemble de l'île.

Cela dit, il n'en demeure pas moins que comparée à la métropole et aux années passées la situation économique et sociale d'ensemble dans l'Ouest est peu satisfaisante :

- Taux d'inclusion dans le marché du travail de la population âgée de 16 à 65 ans : 45 % soit 8 points de moins qu'en France métropolitaine.
- Chômage : près de 38 000 chômeurs (catégories A, B et C) au 1<sup>er</sup> janvier 2012 soit 26,7 % de la population âgée de 15 à 65 ans à comparer à un pourcentage équivalent approchant de 10 % en France métropolitaine.
- Revenus (2007): 16 500 € de revenu net imposable moyen par foyer fiscal soit 27 % en moins au regard de la France métropolitaine (22 000 €) malgré l'importance des revenus de transfert.
- A l'échelle de La Réunion le taux annuel moyen de croissance de l'emploi entre 2007 et 2012 est de 1,3% à comparer au taux correspondant à la population active : 3.6% ! Soit un « manque » annuel moyen d'environ 2,5 points ce qui permet d'expliquer tant la forte évolution du chômage que celle des sorties du territoire des classes d'âge des jeunes adultes.

### C. Des disparités économiques et sociales marquées.

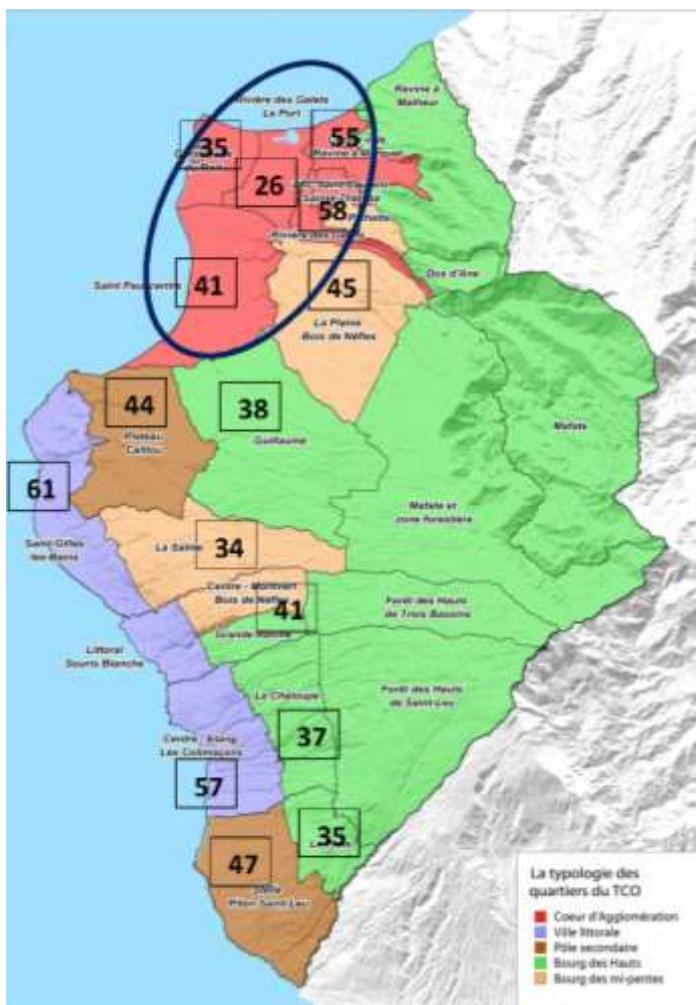
Les deux communes du Port et de Saint Paul concentrent presque 80 % des emplois de l'Ouest, ce qui rend bien compte de la primauté économique du Cœur d'agglomération<sup>14</sup>.

Le revenu net imposable par foyer fiscal est en moyenne égal à 16 500€ dans l'Ouest de La Réunion, valeur supérieure à la moyenne régionale. Certes, mais la dispersion autour de cette moyenne est énorme : allant de 23 000€ à La Possession jusqu'à descendre à 11 200€ aux Trois-Bassins et 10 300€ au Port ; les communes de Saint Paul et de Saint Leu se situant à proximité de la moyenne.

Un tel écart de 1 à 2,3 concernant des moyennes et des effectifs importants est rare et apparaît comme le reflet de fortes situations de pauvreté coexistant avec des situations de prospérité marquée. Les chiffres pour Le Port et Trois-Bassins sont assez significatifs d'une situation d'ensemble de modestie des revenus pour l'ensemble des populations communales correspondantes.

Les chiffres relatifs aux trois autres communes sont sensiblement plus élevés. Ce sont des moyennes masquant, probablement, des écarts importants entre d'une part les centres-villes et quartiers littoraux et d'autre part nombre de quartiers des mi-pentes et des hauts. Le gradient des revenus est net, dans ces 3 communes, à la mesure, peu ou prou, du gradient altitudinal.

On pressent bien qu'à cet égard s'entrecroisent un enjeu d'équité territoriale et aussi un enjeu d'équité sociale.



#### POURCENTAGE D'INCLUSION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL DE LA POPULATION ACTIVE RESIDENTE PAR QUARTIER DU TCO (REGROUPEMENT D'IRIS)

*Au sein de l'ellipse, est localisée la grande majorité des emplois et des générateurs de déplacement.*

Source\*: Site INSEE –Données locales- Dossiers complets; calcul de l'auteur.

14 Voir infra in Chapitre II section 2 ; la définition territoriale du Cœur d'Agglomération

## 2.3 Une prévision économique

Elle résulte de la considération des quatre éléments qui suivent :

- Le rythme de croissance de la composante majoritaire du système productif territorial, l'économie résidentielle, sera en moyenne et longue périodes de l'ordre de la croissance démographique combinée avec celle relative aux revenus ( assez modeste sans doute) soit à peu près 1,0% en volume (indépendamment de l'évolution des prix) ;
- La composante investissement va contribuer à la croissance en moyenne période, du fait de la réalisation de la NRL ;
- Les composantes spécifiques que constituent, à l'Ouest, l'économie portuaire et le tourisme ne sont pas susceptibles d'une prévision fiable sauf à considérer qu'elles ne joueront pas négativement sur le rythme général du développement économique.
- Par ailleurs l'effort entrepris aux échelles nationale et européenne pour diminuer l'endettement et donc ralentir la croissance des dépenses publiques va susciter, encore quelque temps, un effet déflationniste à La Réunion comme ailleurs. Possiblement, une fois la « médication » ayant exercé ses pleins effets, une relance d'ensemble sera possible.

Tous ces éléments, mis ensemble, on peut penser que la « richesse » va s'accroître à un rythme modéré mais néanmoins assuré : de l'ordre de 1,0% par an en moyenne. Toute prévision supérieure serait aléatoire. Il n'est pas sûr, par contre, que ce rythme relativement modeste suffise à permettre un retournement marqué du solde migratoire de l'île.

## Constats et enjeux

---

### La prévision démographique

La dynamique de développement démographique reste présente dans l'Ouest de La Réunion avec, cependant, un infléchissement marqué par rapport aux rythmes qui furent ceux des décennies précédentes.

Le scénario d'évolution démographique retenu S\* est le suivant :

Population 2012 : 213 000 habitants

Population 2026 : 236 000 habitants, soit +17 000 habitants de 2016 à 2026.

Accroissement :                    selon un rythme annuel de +1700 habitants c'est à dire de 0,75% ;

Ce ralentissement de la croissance démographique ne va pas rester sans conséquences sur la détermination des objectifs d'offre de nouveaux logements. Il est probable, qu'en moyenne période, une évolution annuelle de l'ordre de +1500/1600 logements disponibles soit appropriée, hors les besoins liés à réhabilitation du parc vétuste ou indigne.

### La prévision économique

Etablir une prévision économique à horizon de 10 ans est un exercice assez aventureux ce dont ne s'est sans doute pas rendu compte le législateur. Ainsi qui eut pu –ou osé- prévoir l'atonie qui a marqué l'économie ces six à huit dernières années ?

On peut alors considérer- ou espérer ?- que la croissance économique et celle de l'emploi se poursuivront à peu près en phase avec les trois « moteurs » que sont respectivement la croissance démographique(+0,75%/an), celle des revenus par tête (modeste, sans doute) et la poursuite des investissements liés à la NRL.

Tous ces éléments mis ensemble, on peut penser – ou espérer- que sur la moyenne période des dix ans à venir, la « richesse » va s'accroître à un rythme modéré mais néanmoins assuré : de l'ordre de 1,0% par an en moyenne.

La pression des besoins de développement et d'aménagement va continuer mais, en comparaison avec les prévisions affichées au SCoT1, selon une dynamique atténuée.

## CHAPITRE II – LES BESOINS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les dynamiques démographique et économique étant ce qu'elles sont, les besoins de développement et d'aménagement demeurent importants, même s'il est certain qu'ils seront moindres que dans les décennies précédentes.

Ils sont relatifs à la multiplicité et diversité des fonctions urbaines : l'habitat, le foncier économique, les équipements notamment commerciaux, les installations et aménagements relatifs au tourisme et aux loisirs, aux réseaux et services de déplacement, c'est-à-dire, *in fine*, à l'urbanisation.

Additionner les besoins d'aménagement sectoriels serait une mauvaise politique. La logique de la démarche schéma de cohérence territoriale est bien de combiner dans l'espace de façon harmonieuse –cohérente- ces diverses fonctions et donc de les insérer dans une double armature : l'armature urbaine « mise en tension » par l'armature des réseaux et services de déplacements.

Le schéma de cohérence territoriale ne crée pas ces armatures ; elles sont largement déjà pré existantes ; elles définissent un état initial de l'urbanisation qui est la « matière première » du document ; le contexte urbain propre au territoire de l'Ouest de La Réunion.

L'analyse de ce contexte initial permet d'identifier les enjeux auxquels le schéma devra répondre en définissant des objectifs puis des orientations qui vont contribuer à satisfaire les conditions qui permettent d'assurer les objectifs généraux assignés à tous les documents d'urbanisme par l'article L121-1 du code de l'urbanisme.

Dans ce cadre, ce chapitre présente d'abord l'histoire de l'urbanisation dans l'Ouest de l'île (1), puis son état actuel au travers de l'analyse des deux armatures qui structurent l'urbanisation (sections 2 et 3), avant d'analyser, en autant de sections successives, les besoins de développement et d'aménagement relatifs aux principales fonctions urbaines : l'habitat (4), le foncier de l'économie (5), et les équipements nécessaires pour les activités respectivement touristiques et de loisirs (6) et commerciales (7).

### 1. L'HISTOIRE DE L'URBANISATION

---

La localisation des activités humaines d'aujourd'hui est le produit de l'histoire de l'homme à La Réunion depuis 350 ans, histoire assez mouvementée, synthétisée ci-dessous.

#### A. Le moment des grandes plantations sucrières

À La Réunion comme dans les Antilles et en Guyane, la société et l'économie furent longtemps organisées autour de la culture et l'exportation vers la Métropole du café, puis du sucre : ce qui correspondait bien à une colonie, société et économie « de la plantation ».

Les grandes exploitations maillaient alors l'ensemble des Bas de l'île notamment autour des trois grands bassins sucriers de l'Est, du Sud et de l'Ouest. Les villes étaient peu développées hors les fonctions administratives et de services: Saint André et Saint Benoît à l'Est, Saint Pierre au Sud, Saint Paul à l'Ouest. Par ailleurs, Saint Denis assumait le rôle de capitale administrative et commerciale tandis que Le Port est la « porte d'entrée/sortie » des marchandises et des hommes.

Hors ces villes, l'armature territoriale est celle des grandes exploitations rassemblant une main d'œuvre abondante et organisée autour des innombrables usines sucrières : près de 200 au milieu du XIX siècle.

La main d'œuvre si nécessaire pour la culture de près de 25 000 hectares de canne à sucre a d'abord été fournie par les esclaves transportés depuis Madagascar ou l'Afrique continentale (notamment l'actuel Mozambique).

Après l'abolition de l'esclavage en 1848, le peuplement se diversifie avec l'organisation de l'arrivée - sous contrat « d'engagé<sup>15</sup> »- de populations en provenance des Indes tant du sud que du nord. À la diversité ethnique croissante correspond aussi une diversité culturelle plus marquée.

Concomitamment ceux des colons européens d'origine qui ne trouvaient pas leur « place au soleil » dans les grandes cultures ou dans les professions tertiaires urbaines migrent au sein de l'île vers les Hauts et les Cirques en particulier ceux de l'Est (Salazie) et du Sud (Cilaos<sup>16</sup>). Ainsi naît alors ce grand mouvement de dispersion spatiale, notamment vers les Pentes et les Hauts, qui n'a pas fini aujourd'hui de faire ressentir ses effets sur l'armature urbaine du territoire.

## B. Le moment de la départementalisation - 1946

À l'initiative d'hommes comme Aimé Césaire (dans les Antilles) et Raymond Vergès (à La Réunion) le Parlement français unifia juridiquement la grande diversité des situations administratives des populations de l'outre-mer en décidant, en 1946 et par un vote unanime, la départementalisation des quatre territoires coloniaux des Antilles Guyane et de La Réunion.

Depuis lors, les droits sont les mêmes ce qui n'est pas allé sans conséquences notamment pour la mise en place d'un appareillage administratif en équipements publics comparable à celui de la Métropole.

L'identité réunionnaise est donc tout à la fois celle d'une grande **diversité** ethnique<sup>17</sup> qui est aussi diversité culturelle et culturelle et d'une reconnaissance forte de la **francité** comme élément commun à tous<sup>18</sup>.

## C. Un rapport spécifique à la terre et à l'espace

Cette dialectique de l'unité dans la diversité et de la francité dans la singularité est bien présente dans le rapport des réunionnais à la terre, l'habitat et l'espace, au-delà de l'importance des solidarités communautaires et familiales si importantes et créatrices de lien social.

Les réunionnais sont généralement très attachés aux espaces naturels depuis l'échelle de leur habitat -la « case à terre » avec son jardin créole- jusqu'à celle des lieux de pique-nique ou des ravines à la grande importance symbolique. Ce lien est identitaire et culturel plus que proprement environnementaliste, c'est pourquoi les prescriptions attachées aux classements au titre du Code de l'environnement ne sont pas toujours aisées à mettre en œuvre.

<sup>15</sup> Dont le statut formellement contractuel était de fait peu enviable.

<sup>16</sup> Ce « marronnage » correspondant à un mouvement de retrait vis-à-vis de la société, de l'habitation ou de la grande exploitation est équivalent à ce qui a marqué les Antilles-Guyane à une différence près : là où sur le continent américain étaient concernés les populations d'anciens esclaves africains, à La Réunion ont été majoritairement concernés les « petits blancs ».

<sup>17</sup> Nettement plus marquée que dans les Antilles françaises ; très sensiblement moindre cependant qu'en Guyane.

<sup>18</sup> Ce qui explique que les assemblées (départementale et régionale) de La Réunion n'aient pas souhaité que soient organisés les référendums qui, en Martinique et en Guyane, ont décidé du passage de ces deux territoires dans le cadre du statut défini par les alinéas 3 et 4 de l'art. 73 de la Constitution (assemblée unique, compétences accrues et possibilités renforcées de différencier les législations).

## 2. L'ARMATURE URBAINE- L'ORGANISATION GENERALE DE L'ESPACE

---

La géographie physique tourmentée et contrastée ainsi que l'histoire du peuplement marquée par l'importance de la séquence de dispersion de l'habitat en phase avec celle des exploitations et usines sucrières, contribuent à expliquer l'état présent de l'armature urbaine de l'ouest de La Réunion.

L'urbanisation correspond à un mode d'occupation de l'espace qui a tout de l'archipel, au sens exact de ce mot –au dictionnaire Larousse- : *ensemble d'éléments isolés entretenant entre eux des liens importants*. Si on substitue quartiers à *éléments* on décrit bien la morphologie urbaine du territoire.

Cet archipel urbain présente 4 caractéristiques, communes à l'ensemble de La Réunion, mais beaucoup plus accentuées dans l'Ouest qui, à l'égard de la morphologie urbaine, est dans un état de particularité géographique marquée qui ne va pas manquer d'avoir des conséquences importantes pour les objectifs et orientations du schéma.

Particularité géographique résumé par quatre notations : dispersion urbaine, faiblesse d'ensemble des densités, préférence pour « l'altitude » et netteté du déséquilibre (*mismatch*) spatial entre les lieux de la résidence et ceux de la majorité des activités humaines. Cela dit ,une cinquième notation, relevant du nécessaire processus d'actualisation, porte témoignage d'évolutions en cours allant dans le sens de mesures correctives vis-à-vis des quatre premières notations.

### A. Un archipel urbain fort dispersé

Par définition même de ce qu'est un archipel –*ensemble d'éléments isolés*- on en déduit que la dispersion spatiale de la population et des lieux de l'urbanisation est grande : dans l'Ouest pas de grande ville dense et regroupant une proportion importante de la population selon le schéma radioconcentrique classique des agglomérations urbaines.

Au contraire la population se répartit dans des dizaines de Quartiers : ainsi l'Insee a-t-elle identifié, à partir de la définition du niveau géographique infracommunal (le niveau des Iris), près de 100 Quartiers dans les 5 communes. Pour rester fidèle à la définition morphologique de l'archipel urbain, environ une quarantaine d'entre eux sont distincts spatialement, ce qui correspond dans la généralité des cas à ce que l'Insee qualifie de « Grand Quartier » (regroupements d'Iris à peu près contigus). A Saint Paul, par exemple, près de 20 Grands Quartiers sont identifiés. Pour continuer la métaphore de géographie maritime, on peut dire que l'archipel urbain de l'Ouest tient plus des archipels de Polynésie (avec ses dizaines d'îles comme aux Tuamotou) que de ceux des Açores ou des Baléares, concentrés dans 4 ou 5 îles.

### B. Densités: une confédération de Quartiers plutôt qu'une armature de centralités urbaines

Si les quelque 212 000 habitants de l'Ouest de La Réunion résident dans un très grand nombre de Quartiers distincts spatialement, on pourrait penser qu'une hiérarchie nette quant aux densités résidentielles les différencient selon des valeurs décroissantes entre les centres des villes et les Quartiers aux localisations périphériques.

Or il n'en n'est rien ! Au regard des densités résidentielles, l'Ouest se présente presque comme un rassemblement « d'égaux » entre eux. La loi classique de l'économie urbaine qui établit que depuis le centre vers les périphéries, les densités et les valeurs foncières décroissent, d'ailleurs plus que proportionnellement à la distance,<sup>19</sup> ne s'applique pas vraiment dans l'Ouest de La Réunion.

---

<sup>19</sup> Selon une « courbe en cloche » de type loi de Gauss.

La carte ci-après –extraite du diagnostic du plan de déplacements urbains- révèle bien deux caractéristiques de la situation des densités résidentielles : la forte prévalence de densités plutôt faibles ainsi que leur relative homogénéité dans les espaces urbains. Les fortes densités attachées classiquement aux centralités urbaines ne se trouvent que dans certains quartiers du Port ainsi que dans les Quartiers de Plateau Caillou (Saint Paul) et la composante portoïse du quartier Rivière des Galets.

Les composantes centre villes des 4 communes autres que Le Port ont des densités plutôt faibles qui rendent bien compte du fait que les communes dans l'Ouest de La Réunion Ouest- à l'exception du Port ville industrialo portuaire née et organisée autour du seul port de commerce de l'île- sont des agrégations de quartiers, eux-mêmes héritiers aujourd'hui du peuplement largement rural de la société d'antan organisée notamment autour des grandes exploitations et usines sucrières.

Les chiffres importants de population de communes comme Saint Paul, Saint Leu et La Possession ne doivent pas faire illusion : une minorité vit dans les composantes urbaines centrales, une forte majorité vit ailleurs sur la planèze dans les mi-pmi pentes et hautsentes ou « en haut »,

Chacune des 4 communes autres que Le Port se présente comme une fédération de Quartiers<sup>20</sup> distincts spatialement et, notamment à Saint Paul, Saint Leu et La Possession, très éloignés du centre ville. Fédération parce que ces Quartiers décentralisés avec mairie annexe et équipements de la proximité ne sont pas dotés de leur propre souveraineté ni évidemment institutionnelle ni même au regard de l'aménagement : le PLU des communes n'est ni politiquement, ni administrativement, une démarche ascendante à partir de pseudo-PLU de Quartiers.

Si on considère la surface raisonnablement habitable comme étant celle correspondant à une altitude inférieure à 1000/1100 mètres, la superficie correspondante est égale à la moitié du territoire (non compris Mafate), soit 27 000 hectares et donc 6750 carreaux de 200\*220 mètres tels que carroyés et renseignés en densité de population par l'Insee. Environ la moitié des carreaux sont renseignés soit 3 350 carreaux d'espaces ou 13 400 hectares urbanisés en usage résidentiel<sup>21</sup>.

L'analyse de ces carreaux donne le résultat suivant :

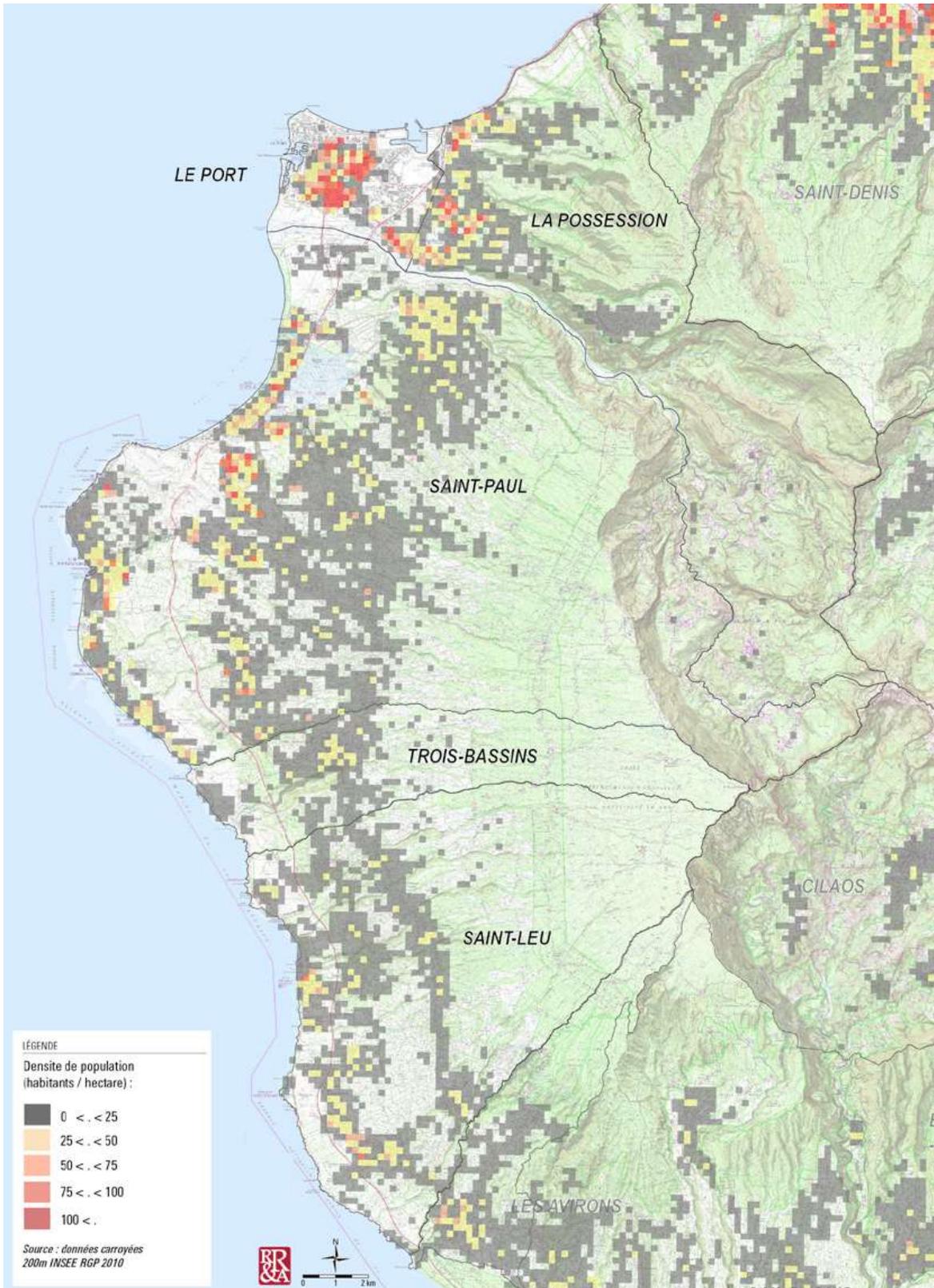
- ✓ Le paradoxe des densités. La densité géographique qui rapporte la population à l'espace où elle déploie toutes ses activités et même, éventuellement, presque aucune activité, est très élevée s'agissant de l'espace habitable : 800hab/km<sup>2</sup>. La densité urbanistique qui rapporte les logements de cette population à la surface qu'ils occupent y compris les équipements de la proximité qui les accompagnent, est basse : 210 000 habitants rapportés à ces 13 400 hectares urbanisés, des plus denses à ceux qui le sont moins, soit 15,7 habitans par hectare et donc 6,25 logement à l'hectare<sup>22</sup>. Ce paradoxe trouve son explication. A densité géographique très élevée et densité urbanistique vraiment faible, correspond le fait que les espaces naturels et agricoles, dans cette moitié du territoire qui est raisonnablement habitable par l'homme, sont faibles. Les hommes sont très nombreux dans l'espace, mais ils y prennent vraiment toutes leurs aises.

<sup>20</sup> Y compris, même au Port avec le Quartier Rivière des Galets, bien distinct du centre-ville éponyme.

<sup>21</sup> Les carreaux correspondant aux ZAE et au domaine portuaire sont vierges de toute information.

<sup>22</sup> Soit 1600m<sup>2</sup> d'assiette foncière en moyenne par logement.

### CARTE EXTRAITE DU DIAGNOSTIC PDU

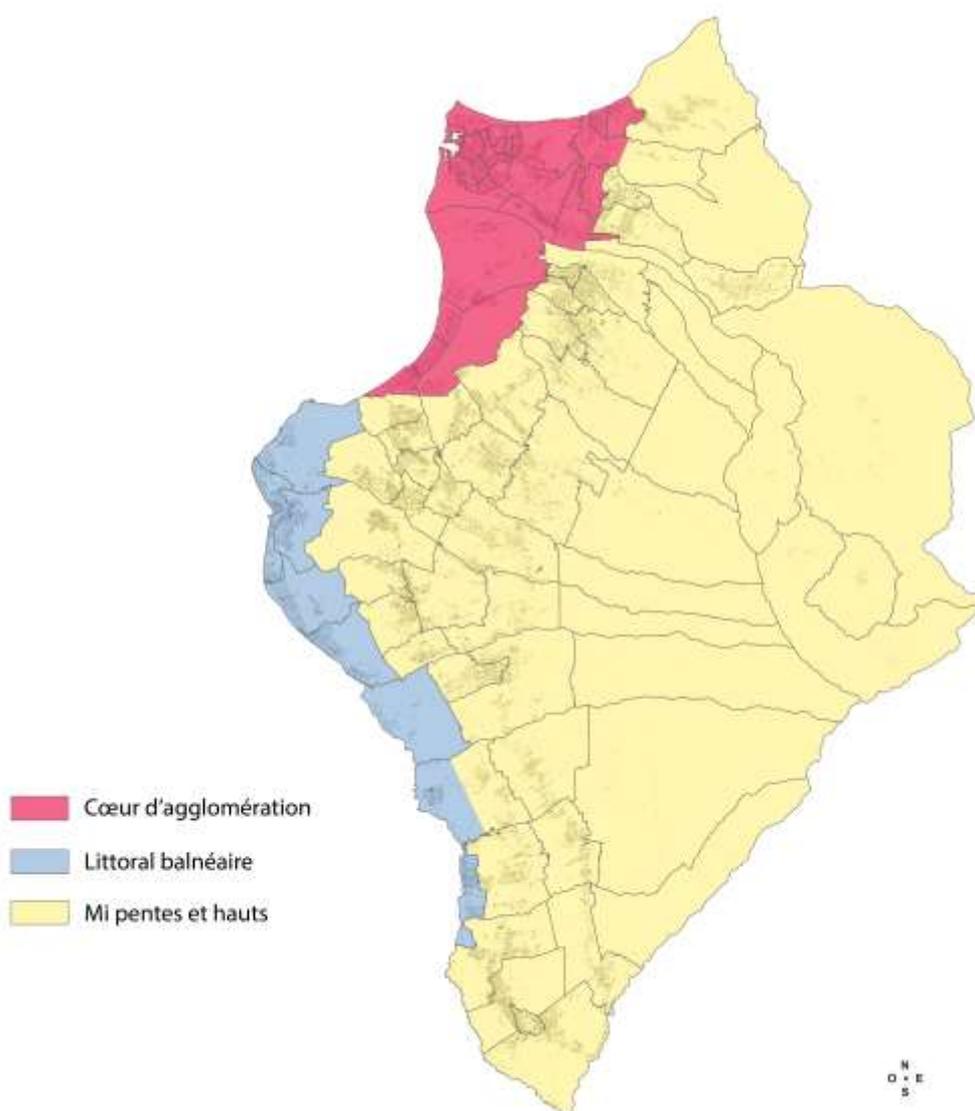


Source : TCO

### C. Le territoire de la Côte Ouest minoritairement côtier- L'attrait de l'altitude

Les 212 000 habitants résidant dans une quarantaine de Grands Quartiers –tels que définis par les analyses de l'INSEE-, se répartissent dans trois grandes composantes territoriales :

- **Le Cœur d'agglomération** qui regroupe le territoire allant du centre ville de La Possession, y compris Sainte-Thérèse, jusqu'au centre ville de Saint Paul, en y incluant l'ensemble du Port et les Quartiers du Tour des Roches - Cambaie de Saint Paul.
- **Le littoral balnéaire** formé de tous les autres Quartiers littoraux depuis Boucan Canot à Saint Paul jusqu'à Saint Leu centre ville<sup>23</sup>.
- **Les mi-pentes et les hauts** constitués de tous les Quartiers autres que les précédents.



Source : TCO/  
DBW-TETRA

<sup>23</sup> En « coupant » le Quartier Iris Les Colimaçons - Bras Mouton pour en « sortir » la Pointe des Châteaux rattachés au Littoral balnéaire.

Dans cette typologie, la population de l'Ouest de La Réunion se répartit comme suit :

**LA POPULATION SELON SA REPARTITION  
ENTRE LE LITTORAL ET LES MI-PENTES ET HAUTS (2006 ET 2011)**

	Littoral Cœur d'agglomération	Littoral balnéaire	∑ Littoral	Mi pentes et hauts	Population
La Possession (7)	16 000 (19.100)		16 000 (19.100)	10 200 (11.900)	26 200 (31.000)
Le Port (6)	38 000 (36.800)		38 000 (36.800)		38 000 (36.800)
Saint Paul (18)	13 700 (15.800)	18 100 (18.900)	31 700 (34.700)	67 300 (69.000)	99 000 (103.700)
Trois-Bassins (2)	---	700 (850)	700 (850)	6 100 (6350)	6 800 (7200)
Saint Leu (4)	---	4 300 (4.500)	4 300 (4.500)	24 500 (27.100)	28 800 (31.600)
Territoire Côte Ouest (37)	67 700 (72.000) (34,4 %)	23 100 (24.200) (11,5 %)	90 700 (96.200) (45 %)	108 100 (114.400) (55 %)	197 800 (210.000)

Sources : fichier Iris de l'Insee - **populations 2006 ;entre () et en rouge les populations 2011**. Le nombre de Grands Quartiers Iris correspondant pour chaque commune sont indiqués entre parenthèses.

Notes :

1/ Le quartier de la Pointe des Châteaux relevant de l'Iris Colimaçons - Bras Mouton (Saint Leu) a été compté pour 1100 habitants soit 40 % du total de l'Iris en question et rattaché à la catégorie « Littoral balnéaire ».

Soient six commentaires :

- **C1-** L'ensemble du littoral de l'Ouest dans ses deux composantes principales (Cœur d'agglomération et Littoral balnéaire) rassemble sensiblement moins de la moitié de la population totale.
- **C2-** La composante Cœur d'agglomération pèse le tiers du total, soit le double de l'autre composante littorale qui comprend, dans une nette discontinuité du bâti, les quartiers respectivement de Saint Gilles et l'Ermitage les Bains (à Saint Paul), Souris Blanche (à Trois-Bassins) et de Saint Leu centre ville dans la commune éponyme.
- **C3-** La composante territoriale agrégée des mi pentes et des hauts- avec 55% du total- est sensiblement plus peuplée que l'ensemble du littoral. Elle regroupe près de 40 % du total de la population à La Possession et plus encore à Saint Paul (les deux tiers), à Saint Leu (85 % du total, il est vrai en y rattachant l'ensemble des « Grands Quartiers » du Portail et de Piton Saint Leu) et presque la totalité de la population des Trois-Bassins. S'agissant des Hauts, dans la définition qui est celle du secrétariat général éponyme (le SGH), ce sont près de 45.000 habitants qui y résident, soit 22% du total de la population du TCO.

- **C4-** Sur la période de cinq ans allant de 2006 à 2011, l'augmentation de la population a concerné selon des rythmes équivalents les deux composantes territoriales Cœur d'Agglomération et mi pentes et hauts ; par contre la composante littoral balnéaire a connu une progression démographique sensiblement moindre, s'agissant tant de Saint Paul que de Saint Leu, les deux communes les plus concernées.
- **C5-** Sur l'immense planèze de l'Ouest « tout fait urbanisation ». Celle-ci s'est localisée, depuis fort longtemps, au gré des dessertes routières (les RD 1,4,6,9 et 13 sur les mi pentes et plus haut la RD 3 ou route Hubert Delisle), des opportunités foncières (avec un prix des terrains toujours nettement inférieur à ceux des localisations littorales) et des nécessités d'antan de résider à proximité de son exploitation agricole, souvent de petite taille
- **C6-** A cet égard le contraste est très fort avec les composantes Nord et Est de l'île où, par exemple, la proportion de la population résidant dans les hauts est de moitié moindre que dans l'Ouest (10% et 12%, respectivement). On pourrait relativiser la singularité de la morphologie urbaine de l'Ouest en évoquant la composante Sud de l'île où la proportion de la population résidant dans les Hauts est supérieure- de 5 points- à celle de l'Ouest. Mais cela serait négliger le fait que la population non littorale du Sud est moins dispersée en une multitude de quartiers, bourgs et hameaux, largement regroupée qu'elle est dans les villes centres de Saint Louis, Saint Pierre et Saint Joseph.

#### **D. Un déséquilibre spatial très marqué : le « mismatch »**

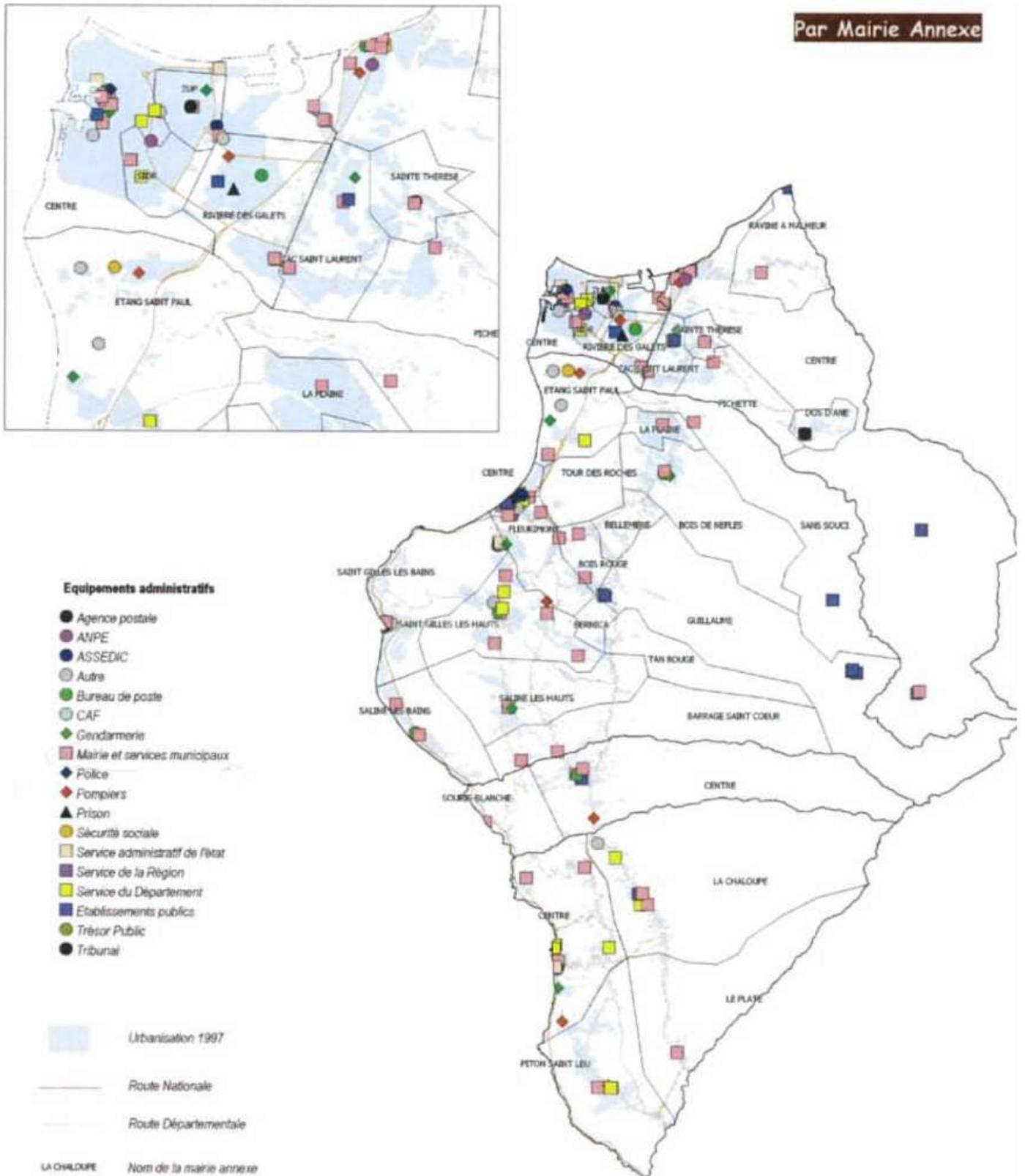
Les équipements de la proximité sont à peu près répartis à la proportionnelle des Quartiers et des populations. Ainsi en va-t-il notamment des équipements scolaires, des services publics de base comme les mairies annexes, les services administratifs et culturels et des commerces de proximité, comme en témoignent la carte suivante<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Source : Agorah - **Atlas de la micro-région Ouest**.

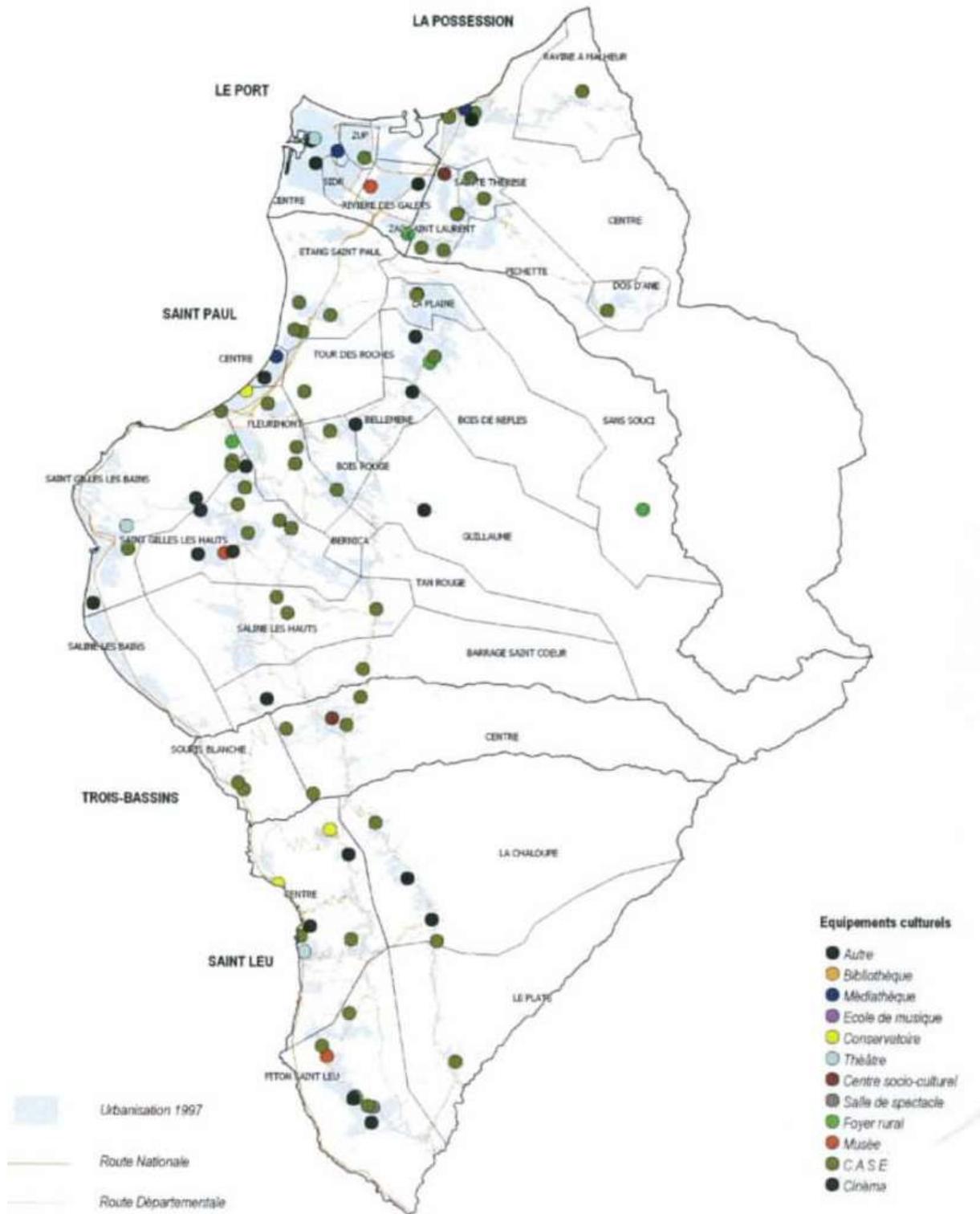
## EQUIPEMENTS ADMINISTRATIFS

Par Mairie Annexe



Source : AGORAH

## EQUIPEMENTS CULTURELS



Source : AGORAH

Par contre, au regard de la répartition de la population majoritairement localisée dans les Mi Pentes et les Hauts, celle des générateurs de déplacements les plus importants est en contraste extrême: la primauté du littoral est très forte avec la concentration des principales zones d'emploi, des grands équipements commerciaux, des installations et espaces de loisirs et des implantations administratives de premier rang.

Ce que l'on peut qualifier de « *mismatch* » spatial c'est-à-dire de déséquilibre de l'aménagement, est à son comble dans l'Ouest. Pour la majorité de la population les déplacements sont obligés notamment pour les motifs travail, commerce et loisirs.

Plus que l'Est et le Sud, le territoire de la côte Ouest apparaît très polarisé et en conséquence déséquilibré entre ce qui est identifié comme le Cœur d'agglomération et le reste du territoire très peu polarisé et insuffisamment doté en emplois, services marchands et équipements autres que ceux de la proximité.

## E. L'Ouest : une urbanisation appelée à évoluer

Ce diagnostic de dispersion spatiale, de relative faiblesse des densités des polarités urbaines, et de déséquilibre spatial entre le littoral et les mi pentes et hauts avait déjà été porté, en 2010-2011, au moment de l'arrêt du schéma donnant lieu à révision.

En cohérence avec le schéma d'aménagement régional, le SCoT1 avait fixé un objectif très clair s'agissant de l'armature urbaine comme projet politique d'aménagement et de développement et, dès lors, comme « feuille de route » pour la conception des projets urbains urbains qui devaient la mettre en œuvre.

C'est pourquoi, au-delà des projets urbains propres à chaque commune qui étaient tous dans une bonne relation de compatibilité avec le document approuvé, la communauté d'agglomération avait reconnu le rôle important qui devait être imparti aux deux premiers niveaux (ou rangs) de l'armature urbaine reconnue par le SCOT1. Dans cet esprit ont été initiés, depuis 2010-2011, trois démarches de projet urbain appelés, à terme, à renouveler profondément la géographie de l'urbanisation et des activités humaines dans l'Ouest :

- D'abord dans le Cœur d'agglomération, reconnu place centrale de niveau 1, il s'agit de la démarche urbaine *Ecocité insulaire et tropicale*<sup>25</sup> qui vise rien moins que d'accueillir 35 000 logements et plus de 90 000 habitants, à l'horizon 2040, soit en un peu moins d'une trentaine d'années ;
- Ensuite dans les deux « Grands Quartiers » (au sens de la notion définie par l'Insee) des Mi Pentes respectivement localisés à Saint Paul : Plateau Caillou-Saint Gilles les Hauts-l'Eperon et à Saint Leu : Piton Saint Leu- Portail, reconnus comme pôles secondaires du TCO et places urbaines de niveau 2. Les objectifs programmatiques de ces deux projets urbains correspondent à la prévision (ou l'ambition) d'accueillir, à l'horizon 2030, une population supplémentaire respectivement, de 15000 à 20000 et d'environ 14 000 habitants.

Ces trois projets ont donné lieu, pour *Ecocité tropicale insulaire* à la réalisation d'un plan guide validé en 2015 par le conseil communautaire et pour les pôles secondaires à des études de conception et programmation dont les synthèses sont présentées au projet d'aménagement et de développement durables. L'analyse de leurs programmations en logements est présentée infra en section 4.

---

<sup>25</sup> Démarche « intégratrice » de nombreux projets de mutation ou de développements urbains.

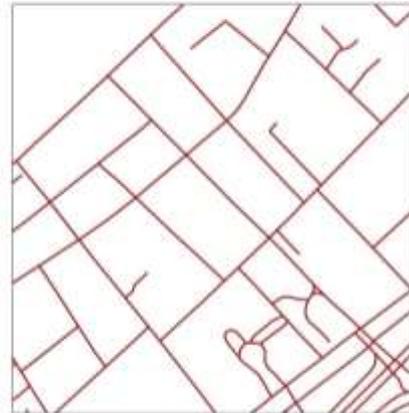
L'évolution de l'urbanisation se situera dans un contexte de forte diversité des caractéristiques morphologiques des tissus urbains existants, illustrée par les « vignettes » qui suivent. Les capacités de densification et de mutation, dans cette diversité, seront analysées dans le cadre de l'élaboration des PLU.

## CŒUR D'AGGLOMERATION

### LE PORT



### SAINT-PAUL

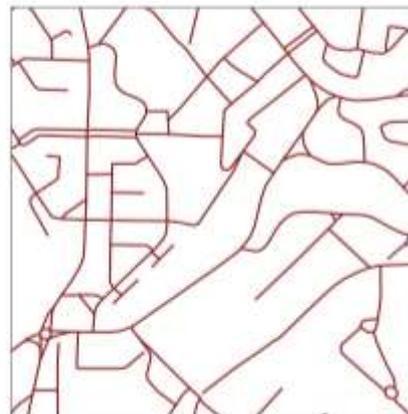
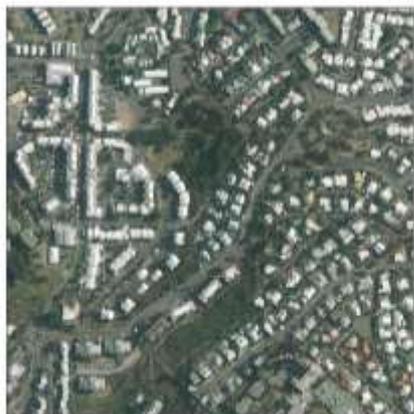


### LA POSSESSION / MOULIN JOLI

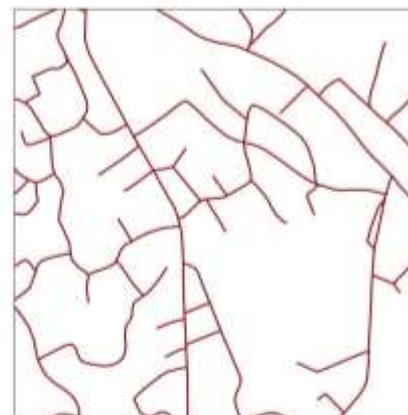
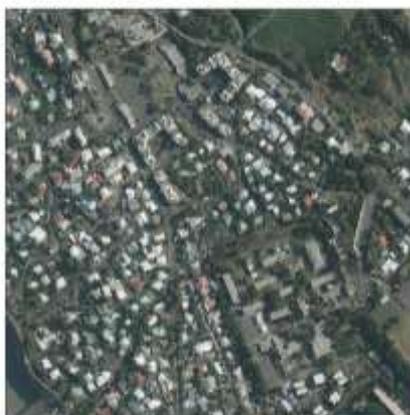


## POLES SECONDAIRES

### SAINT-PAUL / PLATEAU CAILLOU



### SAINT-LEU / PITON PORTAIL

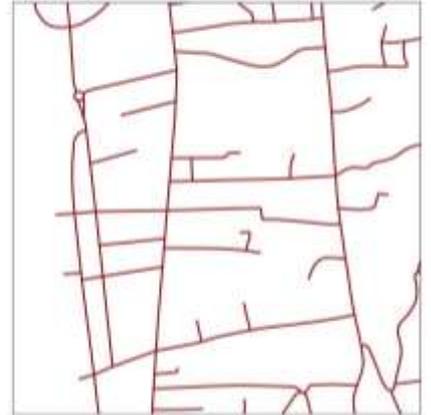


## VILLES RELAIS

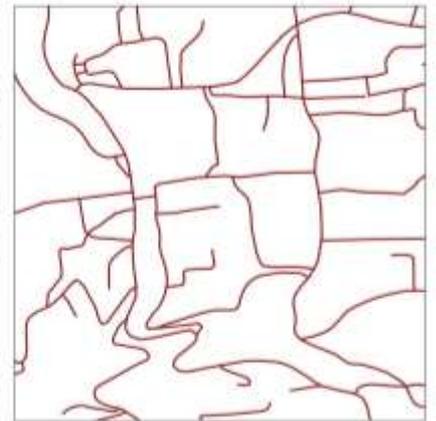
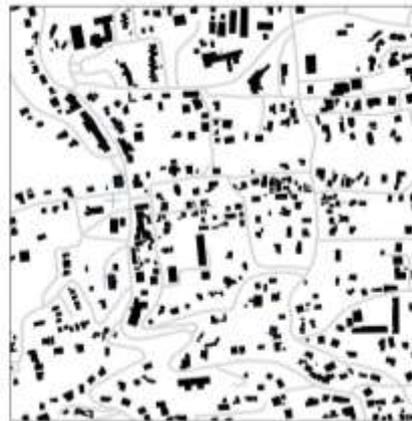
### SAINT-GILLES / LES BAINS



**SAINT-LEU / CENTRE**

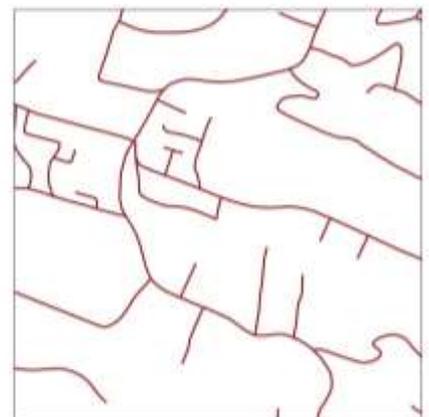


**TROIS BASSINS / CENTRE VILLE**

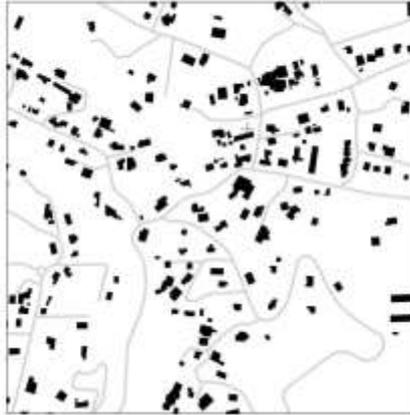


**BOURGS DE PROXIMITE**

**TAN ROUGE**

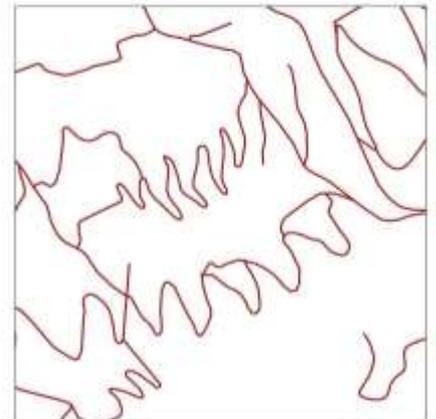
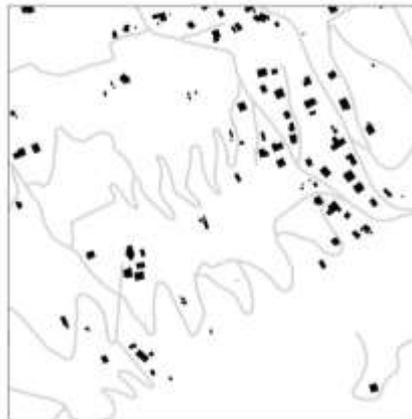


## DOS D'ÂNE



## TERRITOIRES RURAUX HABITES

### TERRITOIRES RURAUX HABITES - SAINT LEU



## F. L'armature urbaine du SCOT 1

L'armature urbaine établie au SCOT 1 (Cf. tableau infra) est validée pour le SCOT révisé.

Composante territoriale > Niveaux :	Cœur d'agglomération	Mi-pentes et hauts	Littoral balnéaire
1- Cœur d'agglomération	<p><b>La Possession :</b> centre ville, Rivière des Galets, Sainte Thérèse</p> <p><b>Le Port, en totalité ;</b></p> <p><b>Saint Paul :</b> Centre ville, Cambaie, Tour des Roches</p>		
2- Pôles secondaires		<p><b>Saint Paul :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plateau Caillou - St Gilles - Les Hauts- L'Eperon ;</li> </ul> <p><b>Saint Leu :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Piton Saint Leu – Portail</li> </ul>	
3- Villes relais		<p><b>La Possession :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pichette</li> </ul> <p><b>Saint Paul :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Plaine - Bois de Nèfles</li> <li>• Le Guillaume</li> <li>• La Saline</li> </ul> <p><b>Trois-Bassins :</b> Centre</p>	<p><b>Saint Paul :</b> St Gilles les Bains</p> <p><b>Trois-Bassins :</b> Souris Blanche</p> <p><b>Saint Leu :</b> Centre ville</p>
4- Bourgs de proximité		<p><i>Les bourgs de proximité :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La Possession :</b> Dos d'Ane</li> <li>• <b>Saint Paul :</b> Tan Rouge</li> <li>• <b>Saint Leu :</b> La Chaloupe Saint Leu et Le Plate</li> </ul>	

### 3. L'ARMATURE DES RESEAUX ET SERVICES DE DEPLACEMENTS –LA « MISE EN TENSION » DE L'ARMATURE URBAINE

---

Toute armature urbaine doit être « mise en tension » par une armature des réseaux et services de déplacements qui soit en phase avec la hiérarchie et la localisation des places centrales, des grands générateurs de déplacement et des lieux d'habitat. La combinatoire des deux définit assez bien l'état de l'urbanisation.

Tel est le principe cardinal et la clef de voûte du regard que doit porter le schéma de cohérence territoriale sur les politiques publiques de transports et de déplacements. Seule une cohérence satisfaisante entre ces deux armatures peut permettre de satisfaire les nouveaux requis de l'article L-110 du code de l'urbanisme (*en rouge*) relatif aux principes généraux applicables à l'urbanisme décentralisé : (afin) *de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.*

Qu'en est-il dans le territoire de la côte Ouest ? À cet égard, la réponse est double<sup>26</sup> :

- Les demandes de mobilité mécanisée sont croissantes en phase avec l'augmentation tant de la population que du parc automobile, soutenues par une offre routière en vive progression;
- En réponse aux demandes, l'offre est essentiellement routière. Elle a été totalement renouvelée depuis 2009, tandis que l'offre en modes alternatifs à l'usage de la voiture individuelle demeure soit faible soit sous-utilisée.

#### A. Des demandes de mobilité mécanisée en forte croissance

Entre 1999 et 2010 la population du territoire a crû de 180.000 à près de 210.000 habitants avec un taux de croissance annuel moyen de 1,4% ; évidemment à population croissante, mobilités croissantes.

Pendant cette même période le parc automobile<sup>27</sup> a augmenté à un rythme annuel moyen de 3,7% , c'est-à-dire 2,5 fois plus rapidement, pour atteindre un chiffre proche de 55.000 unités à comparer aux 73.600 ménages.

Dans ce contexte, nulle surprise à constater les cinq faits suivants :

- le trafic automobile augmente très fortement. Pour les seuls déplacements mécanisés, on en comptait 257 000 en 2003 contre 397 900 en 2008 soit +54 % de déplacements dans cette période de 5 ans ,selon un rythme annuel moyen de 7% ! Ainsi en 2008, on dénombre 1,9 déplacements mécanisés / jour / personne alors qu'en 2003, le chiffre correspondant était égal à 1,75.
- Pendant cette même période, la part modale représentée par la voiture a augmenté de près de 5 points : elle représentait 80 % des déplacements en 2003, elle en représente désormais 85 %. La part des deux-roues motorisés reste stable et faible (2,7 % des déplacements),

<sup>26</sup> Cette section s'appuie en bonne part sur le diagnostic du plan de déplacements urbains, validé en 2014

<sup>27</sup> Donnée d'évolution calculée pour l'ensemble de La Réunion et appliquée dans la suite du § à l'Ouest.

tandis que celle des transports en commun a diminué et est évaluée à moins de 7 % aujourd'hui concernant essentiellement une clientèle captive<sup>28</sup>. Cette offre TC n'a pas été dimensionnée pour être une alternative à la voiture mais pour satisfaire ou répondre au droit à la mobilité d'une population captive. La part du vélo est aussi à la baisse, passant de près de 4 % à 3 % des déplacements.

- S'agissant des déplacements domicile-travail la part modale de la voiture individuelle était de 74% en 1999, elle est proche de 80% aujourd'hui, de 8 à 9 points supérieure à ce qu'elle est dans les composantes Nord (la CINOR) et Est (la CIREST) de l'île. D'ailleurs la fréquentation du réseau routier n'a pas cessé de croître dans les années récentes : de 6% par an sur la RN 1 au droit du Cœur d'agglomération et de près de 5% par an sur les routes départementales. La part modale des TC est de 5% et celle des modes actifs de l'ordre de 15%.
- En conséquence de cette progression des usages de la voirie, la saturation de l'offre récente que constitue la route des Tamarins est marquée ; les embouteillages sont quotidiens les jours ouvrés à compter du viaduc de Bernica jusqu'au pont de la rivière des galets.
- Les modes alternatifs à l'usage individuel de la voiture ont peine à se faire une place. En particulier le mode transports collectifs est peu performant : 18 voyage/hab à comparer à une offre commerciale de 35 km/hab soit un ratio usage sur offre de 0,5 voyage/km qui est très faible ; de 7 fois et de 3 fois plus faible que s'agissant des réseaux de Saint-Denis-CINOR et de Saint-Pierre (Sud), respectivement.

## B. Une offre essentiellement routière- les transports collectifs à la peine-

### B 1 - La révolution routière : la mise en service de la route des Tamarins

La route des Tamarins conçue puis débutée à la fin de la décennie des « 90 » a été inaugurée en juin 2009 après 6 ans de travaux<sup>29</sup>. Elle correspond bien à ce qu'annonçait, en 2006, la plaquette d'information du Conseil Régional : *une nouvelle voie pour un nouvel Ouest*.

Sa caractéristique principale est d'être située sur l'essentiel de son parcours sur les Mi-Pentes desservie du nord au sud par sept dispositifs d'échanges, d'abord à Saint Paul, respectivement à Plateau Caillou, Saint Gilles - les Hauts-l'Eperon, l'Ermitage les Hauts, et Le Barrage-Trois-Bassins, puis à Saint Leu avec Saint Leu Nord - Colimaçons, Saint Leu Sud - Stella<sup>30</sup> et enfin Portail.

La route des Tamarins représente une novation considérable au moins à un quadruple titre :

- un allègement net du trafic sur la RN1a au droit notamment de la zone balnéaire depuis le cimetière marin de Saint Paul jusqu'à la Saline les Bains et au-delà Saint Leu centre ville. Il y devient alors possible d'envisager une logique de partage de voirie favorable aux transports publics et aux modes doux.
- Par contre, une hausse très sensible de la fréquentation du réseau routier principal: de 6% par an sur la RN 1 au droit du Cœur d'agglomération et de près de 5% par an sur les routes départementales.

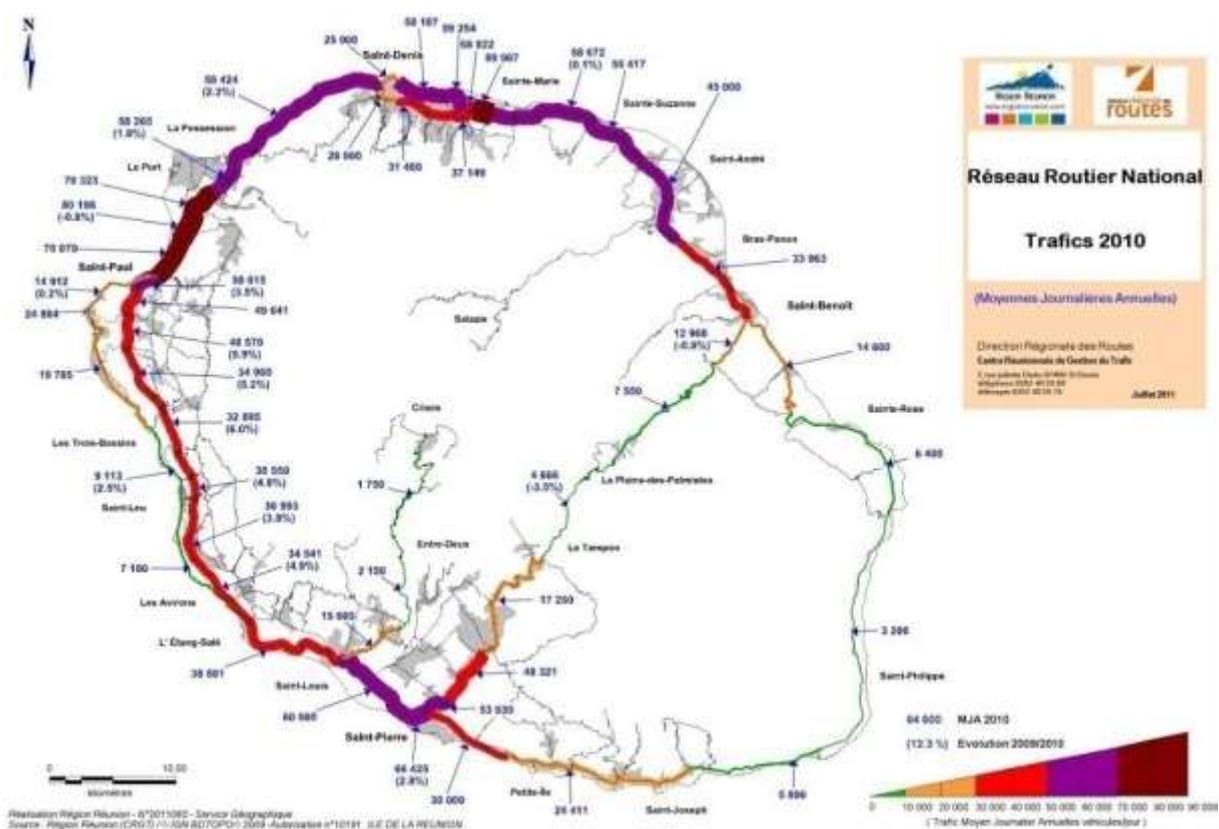
<sup>28</sup> Conseil général de La Réunion- Eléments complémentaires relatifs aux transports à La Réunion ;2013.

<sup>29</sup> Pour un budget d'environ 4 milliards d'euros en majorité financés par la Région Réunion.

<sup>30</sup> Demi-échangeur

- Une réduction drastique de « l'isolement » des mi-pentes et des hauts par une nette amélioration de l'accessibilité. Si on peut discuter l'aphorisme selon lequel « *la route du développement passe par le développement de la route* », dans le cas d'espèce du territoire de l'Ouest, où rappelons-le, la majorité de la population réside « dans les pentes », la mise en service de la route des Tamarins ouvre de nouvelles perspectives de développement
- Une bienvenue amélioration des temps de déplacement. Ainsi par exemple, depuis Saint Paul centre ville ce qui, auparavant, demandait 30 ou 45 minutes est accessible maintenant, du moins en dehors des heures de pointe, entre 10 et 20 minutes pour l'ensemble des quartiers de Saint Paul ainsi que le bourg de Trois-Bassins et l'important « Grand Quartier » de Piton Saint Leu, reconnu pôle secondaire dans l'armature urbaine.

### TRAFIC ROUTIER



Source : Région Réunion

Enfin, depuis 2009 il est possible de porter un regard nouveau sur l'aménagement des mi-pentes et des hauts !

### B 2 - Les modes alternatifs dans une dynamique de nécessaires améliorations

Est-ce à dire qu'*ipso facto* les transports collectifs vont s'améliorer fortement et que le désenclavement routier des mi-pentes et des hauts, la stagnation des trafics sur la RN1a et la mise en œuvre des trois importants projets urbains mentionnés supra vont s'accompagner d'une offre accrue, en quantité et en qualité, des transports collectifs relevant tant du TCO que du Conseil Départemental (le réseau Kar'Ouest ainsi que les Cars Jaunes) ?

Actuellement, les modes alternatifs à l'usage individuel de la voiture ont peine à se faire une place. En particulier le mode transports collectifs est peu performant, comme on l'a vu ci-dessus.

À La Réunion, les transports publics sont routiers. Dans la situation prévalant jusqu'à récemment, ils étaient victimes de la mauvaise situation du réseau viaire. En l'absence de tout site propre ou de partage de voirie sur les RD et la RN1 -mais comment était-ce possible sur des voiries aussi peu adaptées par leur profil en travers à de tels aménagements ?- la part modale des transports publics reste inférieure à 10 %.

Les prestataires sont respectivement, à l'échelle de l'île le réseau départemental dit des Cars Jaunes et à l'échelle du bassin de vie Ouest, le réseau Kar'ouest. Le premier assure en majorité des services entre les différents bassins de vie, vers le Nord surtout et aussi vers le Sud. Les déplacements internes au périmètre du territoire de la côte Ouest sont assurés pour l'essentiel par le réseau Kar'ouest tandis qu'une part minoritaire est encore assurée en cabotage par le réseau des Cars Jaunes, bien que ce prestataire se soit recentré, depuis la fin de l'année 2014, sur sa vocation interurbaine.

Plusieurs projets sont en cours de réalisation ou de réflexion pour développer les transports collectifs. A l'échelle du territoire de l'Ouest, on note en particulier les projets de sites propres sur des itinéraires privilégiés (IP) desservant La Possession, Le Port, St-Paul centre ville et Saint Paul la Plaine), la restructuration du réseau Kar'Ouest (programmée en 2017) avec une hiérarchisation des lignes et la mise en évidence de pôles d'échanges permettant d'optimiser les moyens mis en œuvre.

A l'échelle régionale une démarche d'ensemble vers la définition d'un réseau régional de transports guidés (RRTG) est en cours, sans qu'à la date de fin 2015, on ne puisse encore en déterminer les lignes directrices.

Le Plan de Déplacements Urbains (PDU), en tenant compte des développements urbains en cours, des projections démographiques et économiques intégrées au SCOT, développera, à son niveau, un scénario adapté au territoire, à son organisation spatiale et aux moyens financiers disponibles<sup>31</sup>.

Certes, des voies d'amélioration sont possibles et seront mises en œuvre. Mais elles devront tenir compte de plusieurs facteurs limitatifs quant à l'ambition à se fixer :

- ⇒ Dans un territoire aussi dispersé, et dans l'ensemble peu dense, que celui de l'Ouest de La Réunion, une offre de transports collectifs apte à concurrencer les transports individuels, à un coût raisonnable pour la collectivité publique, est un défi difficile à relever. Il conviendra de concilier l'efficacité (adaptation des résultats visés aux moyens disponibles) et proximité. Aujourd'hui l'aspect proximité est dominant, demain l'efficacité sera prise en compte ; par exemple en rassemblant des flux modestes en des lieux où, regroupés, ils se massifient quelque peu.
- ⇒ En conséquence, s'agissant des Quartiers les plus éloignés et les moins peuplés, essentiellement ceux des Hauts de Saint Paul et de Saint Leu, la voie du transport à la demande pourrait être la modalité appropriée.
- ⇒ Quant aux modes doux, a priori possibles au moins pour des déplacements n'impliquant pas de parcours avec gradient altimétrique, ils sont rendus difficiles dans les conditions actuelles de fonctionnement du réseau viaire

<sup>31</sup> Le TCO est autorité organisatrice des transports (AOT). La fonction transports urbains et transports scolaires représente (2010) une dépense proche de 31 Md'€, couverts **en partie** par le versement transport (17 M d'€) et des apports du conseil départemental pour les scolaires. Un reste à financer subsiste couverts par les recettes générales de la communauté d'agglomération. La fonction transport représente près de 30 % du total budgétaire.

## Synthèse des sections 1, 2 et 3 – Constats et enjeux

### 1/ La géographie humaine legs de l'histoire

Dans la géographie physique spectaculaire, contrastée et contraignante qui est celle de l'Ouest, se sont déployées, au cours du temps, d'intenses activités humaines qui sont aujourd'hui celles de plus de 210 000 habitants, sans compter les nombreux visiteurs de la zone balnéaire de l'Ouest.

L'histoire économique et sociale de La Réunion a beaucoup compté dans la mise en place de la géographie humaine du territoire de la côte Ouest.

La disparition de l'ancienne et séculaire société de la grande exploitation -notamment sucrière- a suscité une armature territoriale très dispersée en une quarantaine de grands quartiers distincts et concomitamment une organisation urbaine plutôt faible avec des polarités ne dépassant pas -à Saint Paul et au Port- les 30 000 habitants.

### 2/ L'armature urbaine interne : un déséquilibre marqué, l'efficacité de l'aménagement et l'équité territoriale sont en jeu.

Au sein du Territoire de la Côte Ouest, les grands pôles générateurs de développement et donc de déplacements sont presque tous situés sur le littoral : essentiellement au sein du Cœur d'agglomération, mais aussi dans le littoral balnéaire depuis Boucan Canot (Saint Paul) jusqu'à Saint Leu centre ville.

Le contraste est marqué entre cette concentration littorale et la présence majoritaire de la population sur les mi-pentes et les hauts. Même si les équipements publics et commerciaux de la proximité sont bien répartis entre tous les quartiers, le déséquilibre est fort quant à l'emploi et aux grands équipements et services structurants : l'équité territoriale n'est pas assurée.

Cette situation n'est pas satisfaisante. D'abord du fait des déplacements mécanisés obligés qu'elle suscite et des impacts environnementaux négatifs qui en résultent, ensuite parce qu'elle est inéquitable socialement.

Il en résulte un double enjeu d'importance pour le schéma de cohérence territoriale. Ne convient-il pas de faire évoluer l'armature urbaine selon deux lignes d'action ?

a/ Mieux et plus « faire ville » et développement urbain et rural dans les espaces du territoire localisés dans les mi-pentes et les hauts : y apporter des services et des foyers de développement là où la majorité de la population vit et « ne travaille pas » ! Dans ces composantes du territoire, priorité aux équipements, activités et aux services notamment privés !

b/ Intensifier l'urbanisation, le logement et la population là où déjà sont localisés la majeure partie des emplois, équipements et services publics et privés : d'abord le Cœur d'Agglomération mais aussi les pôles secondaires de Plateau Caillou (Saint Paul) et de Piton Portail (Saint Leu). Dans ces composantes du territoire y donner

priorité à l'accroissement des programmes de logement et aux projets urbains qui ont été définis à cet effet !

### 3/ Armature urbaine et armature des réseaux et services de déplacement : des progrès incontestables mais un défi difficile à relever pour répondre aux requis nouveaux du législateur

Cette armature urbaine déjà singulière était, auparavant, très imparfaitement « mise en tension » à cause du déséquilibre dommageable avec l'armature des réseaux et services de déplacement.

Le fait que le réseau routier était très peu maillé et mal hiérarchisé contribuait à pénaliser le développement et l'aménagement d'une proportion majoritaire de la population de l'Ouest, sans compter les conséquences négatives quant aux conditions de circulation sur l'ensemble du réseau routier et l'impossibilité de concevoir quelque démarche de partage de voirie que ce soit et donc une crédibilité satisfaisante pour les transports publics et les modes doux.

La mise en service, depuis 2009, de la route des Tamarins, a déjà amélioré les conditions de circulation, notamment sur la RN1a littorale. Elle a -enfin !- ouvert au développement et à l'aménagement les Mi-Pentes et les Hauts sur les communes de Saint Paul, Trois-Bassins et Saint Leu.

À terme -2020 ?- les liaisons entre l'Ouest et Saint Denis seront également facilitées par la réalisation de la « Nouvelle Route du Littoral » (NRL) depuis le centre ville de La Possession

Ces améliorations de l'offre routière sont certes bienvenues. Mais, dans le contexte de l'accroissement de la population et du parc automobile, elles constituent aussi un défi de taille pour la satisfaction des objectifs ambitieux que le législateur a assignés aux politiques publiques de transports et de déplacements.

La démarche d'élaboration du plan des déplacements urbains, actuellement en cours, explore les pistes d'action pouvant contribuer à l'amélioration de la situation des transports collectifs et, plus généralement, des modes alternatifs au « tout voiture individuelle ».

Cependant, dans un territoire aussi dispersé spatialement, aux centralités urbaines peu denses et aussi, il convient d'en tenir compte, dans un contexte socio économique peu favorable aux investissements publics, une modification substantielle de la situation des transports collectifs, à un coût raisonnable pour la collectivité, sera nécessairement un compromis entre efficience (adaptation au regard des moyens financiers disponibles), proximité (une solution adaptée contextuellement pour tous) et efficacité (adaptation des politiques aux objectifs définis).

Néanmoins le schéma de cohérence territoriale ne peut-il et ne doit-il pas apporter sa contribution à ce renversement du paradigme des transports dans l'Ouest ? Si la réponse à cette question est OUI, sa contribution essentielle sera celle qui relèvera des politiques urbaines d'intensification de l'urbanisation.

## 4. LES BESOINS RELATIFS A L'HABITAT

---

### A. Un contexte en évolution

L'article L122-1-7 du code de l'urbanisme dispose que le schéma de cohérence territoriale, à travers le document de mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable, *définit<sup>32</sup> les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectif*. Tout est dit ou presque !

Le domaine du logement est tout à la fois régi par des comportements de marché (les demandes, les logiques économiques des opérateurs) et des politiques publiques, nationales s'agissant des conditions de financement (y compris la « dépense fiscale ») et principalement locales en termes d'offre foncière, de règles d'urbanisme et de financements complémentaires souvent nécessaires pour « boucler » les plans de financement des opérateurs sociaux.

Faire référence aux comportements de la demande, c'est d'abord « prendre en compte » les évolutions démographiques les plus récentes dont on sait que, pour l'Ouest de La Réunion, elles conduisent à une projection à l'horizon 2025-2030 de +1 700 habitants supplémentaires par an, en ralentissement sensible avec la dynamique démographique qui était encore celle du début de la première décennie du nouveau siècle, suscitant, tous besoins considérés, y compris ceux liés à la nécessaire fluidité du parc et aux résidences secondaires, un besoin annuel qui sera inférieur à ce qu'il a été dans les périodes précédentes<sup>33</sup>.

Enfin, l'établir (la politique) « au regard de la mixité sociale », c'est également prendre en compte le fait qu'à La Réunion en général et dans l'Ouest en particulier :

- 55 % des ménages sont éligibles aux plus sociaux des logements locatifs aidés : les LLTS.
- Une proportion assez équivalente 47 % est éligible à l'accession sociale très aidée : le logement évolutif social (LES).
- Les 2/3 des ménages de La Réunion sont éligibles au « simple » logement locatif social (LLS) soit de 15 à 20 points de plus que le prorata éligible aux statuts d'occupation les plus aidés.
- Un petit peu moins de 10 % des ménages ne sont éligibles qu'au logement social intermédiaire (PLS).
- Finalement seuls 25 % des ménages réunionnais ne sont pas éligibles à un statut d'occupation plus ou moins aidé par l'argent public<sup>34</sup>.

C'est ainsi entre marchés, politiques publiques de financement, politiques locales d'offre foncière et projections démographiques, que se situe nécessairement la politique de l'habitat.

---

<sup>32</sup> Au présent de l'indicatif qui vaut, en l'occurrence, l'impératif alors que les nombreux sous articles du nouveau L122-1 allant de 5 à 15 introduits par le verbe « peut » sont, au contraire optatifs.

<sup>33</sup> A l'exclusion par contre des besoins liés à la résorption de l'insalubrité concernant un stock de plusieurs milliers de logements.

<sup>34</sup> Proportion à laquelle il conviendrait d'ajouter bon nombre de ménages immigrants de métropole dont l'effectif a beaucoup augmenté dans les dernières années.

## B. Le programme local de l'habitat(le PLH) - Sa mise en œuvre

### B 1 - Les objectifs

Le programme local de l'habitat 2011-2016 a été approuvé en mars 2012. Ses objectifs d'ensemble étaient en synthèse les suivants :

- objectif quantitatif d'ensemble : +3.000 logements/an
- En termes de produits logements : 40 % en locatif social, 20 % en logement intermédiaire et accession aidée et 40 % en « marché libre ». Soit 1 200 logements-an en locatif aidé dont la majorité en locatif (très) social.
- Une répartition territoriale définie d'abord entre les cinq communes avec au regard de la répartition actuelle du parc, un effet d'accroissement pour les communes de La Possession et Saint Leu, compensant pour les trois autres communes, un certain ralentissement en pourcentage.
- Et, de manière plus significative quant à l'organisation générale de l'espace, une programmation de recentrage géographique de la production de logements dans une territorialité correspondant à peu près à celle de l'armature urbaine définie au SCoT1.

Les objectifs étaient quantitativement aussi élevés que ceux du précédent et qualitativement à peu près en harmonie avec l'échelle des solvabilités des ménages de l'Ouest de La Réunion.

### B 2 - Le suivi de la mise en œuvre

Le SCoT n'est pas le PLH. Cela signifie que pour le premier, les objectifs de territorialisation et de typologie sociale l'emportent en importance sur l'objectif quantitatif global. En lisant attentivement les articles L121-1 et L121-1-4 il est clair que, pour autant que « *les capacités de construction et de réhabilitation (soient) suffisantes pour satisfaire, sans discrimination, les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habiter* », la visée essentielle de tout SCoT est « *la détermination des orientations générales de l'organisation de l'espace* », c'est-à-dire la géographie de l'urbanisation et son équilibre au regard des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le schéma de cohérence territoriale n'est pas en capacité de créer *ex nihilo* des besoins qu'il faudrait satisfaire. Par contre il est pleinement dans son rôle en fixant des règles de localisations préférentielles, ce que n'a pas manqué de faire le SCoT1. C'est dans ce contexte qu'est analysée la mise en œuvre du programme local de l'habitat à partir d'une exploitation des autorisations sur la période quadriennale 2011-2014 ; sachant qu'autorisations ne veut pas dire construction ce dernier nombre étant inférieur au premier.

**AUTORISATIONS DE CONSTRUCTION RESIDENTIELLE – ANNEES 2011-2014**

	Programmation PLH et SCoT1		Etat des autorisations sur les 4 années 2011- 2014		Ecart en structure de localisations (points de %)
	nombre	%	nombre	%	
Cœur d'agglomération	12000	50	3311	32	-18
Pôles secondaires	7200	30	2237	22	-8
Villes relais	3600	15	2529	25	+10
Bourgs de proximité	1200	5	452	4,5	-0,5
Territoires ruraux habités	Très Faible	ND	762	7,5	+7,5
Autres	Catégorie vide : « résumé des erreurs et approximations »		(890)	9	+9,0
	PLH :3000 logements/an SCoT1 :2400/an		10 181 (2 545/an)	100	0

Source –services du TCO -août 2015 et calculs de l'auteur

La mise en œuvre des objectifs du PLH est assez contrastée :

- L'objectif de production d'ensemble : peu inférieur ! Le PLH l'avait établi à 3000 logements supplémentaires par an, à comparer à +2400 pour le SCOT 1. Le rythme annuel des autorisations égal à  $10.850/3=2545$  est un peu supérieur à la prévision SCoT1 établie pour la décennie 2014-2024, et est sensiblement inférieure à celle du PLH.
- L'objectif quant à la typologie sociale : difficile à atteindre. Le chiffre programmé de près de 11.000 logements aidés du PLH 2011-2016 est atteint à hauteur de 21% aux quatre cinquièmes du parcours (2282 logements livrés sur la période 2011-2014) et le taux de réalisation des objectifs à l'échéance 2016 est estimé à 54%. (soit près de 6.000 logements au total). Cet objectif ne sera pas atteint.
- L'objectif de territorialisation : des lumières et des ombres. Définie par le SCoT1 et confirmée au PLH, il correspondait à une politique de recentrage géographique de la production de logements : 50% dans le Cœur d'agglomération, 30% dans les deux pôles secondaires, soit les quatre-cinquièmes du total dans les deux premiers niveaux de l'armature urbaine, autre manière de dire qu'il était affirmé la volonté de limiter la construction résidentielle dans les territoires peu ou mal dotés en équipements, activités et services de transports.

Au vu des données présentées dans le tableau on présente quatre commentaires contrastés mettant l'accent, en particulier, sur l'objectif de territorialisation.

**C1** – En termes de valeurs absolues globales, le fait même que l'objectif quantitatif soit, pour l'instant, approché, s'agissant des autorisations, amène à dire que l'objectif de « *satisfaire, sans discrimination, les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habiter* » serait atteint, si on considère que les dits besoins sont inférieurs à ceux prévus au PLH.

**C2** – En termes de structure des localisations des développements résidentiels, le tableau est assez différent. Il manque 26 points de % de réalisation s'agissant des deux premiers niveaux de l'armature urbaine, points que l'on retrouve localisés dans les villes relais et les territoires ruraux habités (les TRH), correspondant respectivement au niveau 3 de l'armature urbaine et à une catégorie spatiale où le SCoT1 établissait qu'il ne pouvait être répondu qu'aux besoins de décohabitation et de lutte contre l'habitat insalubre.

**C3** – S'agissant de la question de l'urbanisation au sein des territoires ruraux habités, le SCoT1 souhaitait que soit conciliée « urbanité plus intense et ruralité modernisée ». Evoquer cette question revient à poser celle des « déclassements ». Ce thème est très politique parce qu'il correspond à l'octroi à des personnes déterminées du droit à la valorisation de la rente foncière correspondant, pour les terrains concernés, à la différence entre leurs valeurs respectivement agricole et de terrain urbanisable. Cette différence peut se situer dans un rapport de 1 à 100 !

Or il est avéré que les demandes de « déclassements » sont très fortes et, à être toutes satisfaites, excéderaient probablement les surfaces potentiellement ouvertes à l'urbanisation, au titre des TRH, dans les 3 communes où elles s'expriment le plus intensément : à Saint Paul, aux Trois Bassins et à Saint Leu.

**C4** - S'agissant de l'urbanisation dans le Cœur d'Agglomération l'examen de la carte ci-après révèle que les autorisations sont localisées majoritairement dans les Grands Quartiers d'une part de Saint Paul centre ville et surtout et d'autre part au centre ville et à Moulin Joli, Sainte Thérèse et Pichette à La Possession. Evidemment aucune autorisation n'avait encore été accordée sur Cambaie site emblématique du projet urbain *Ecocité ville insulaire et tropicale* évoqué supra.

## **C. Dans ce contexte comment se présentent les années à venir ?**

L'ampleur même du projet *Ecocité insulaire et tropicale*, le niveau très élevé des ambitions qualitatives qui lui ont été assignées ainsi que les difficultés d'acquisition du foncier correspondant, font que sa composante spatiale la plus concernée par une importante urbanisation *ex nihilo*- la Plaine de Cambaie- ne peut pas être considérée comme étant susceptible d'une mise en œuvre opérationnelle à moyen terme. Les très importants programmes résidentiels (logement et équipements d'accompagnement) ne verront le jour, probablement, que dans une deuxième étape de la réalisation du SCoT révisé.

Concernant les projets urbains relatifs aux deux pôles secondaires, ils connaissent une mise en œuvre progressive. En particulier, à Piton Saint-Leu, la mise en œuvre est quelque peu retardée du fait, premièrement, de la faisabilité difficile de la station d'épuration et deuxièmement de la servitude liée à l'aéroport de Pierrefonds.

Cela dit, on ne peut pas s'empêcher de penser que la somme des programmations de logements concernant les trois projets urbains considérés ci-dessus, paraît hors de proportion avec ce qui semble nécessaire et possible au regard des prévisions démographiques. On se souvient que ces dernières conduisaient à une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 1700 habitants, soit + 17

000 d'ici 2026 et environ 24 000 habitants nouveaux à horizon 2030. Sans entrer dans le détail des programmations annuelles des trois projets urbains, il apparaît que si on additionne un tiers du chiffre *Ecocité insulaire et tropicale* (+30 000 à l'horizon 2030) auquel s'ajouterait les « ambitions », à l'horizon 2030, des deux autres projets urbains (environ +31500) le total dépasse déjà du double (total d'environ 62 000 habitants nouveaux) ce qui est raisonnablement prévisible pour l'ensemble de l'Ouest qui ne se résume pas, évidemment, aux trois localisations correspondantes aux trois projets urbains analysés.

N'y a-t-il pas une erreur d'artéfact<sup>35</sup> ? Les urbanistes ont conçu –légitimement dans le cadre de commandites du TCO- des objets –les projets urbains en question- dont ils déduisent des populations supplémentaires, des logements à édifier et in fine des nouveaux morceaux de ville à dessiner et réaliser. Certes, mais les objets en question ont ainsi acquis une vie propre qui pourrait les faire s'écarter progressivement des évolutions démographiques et économiques.

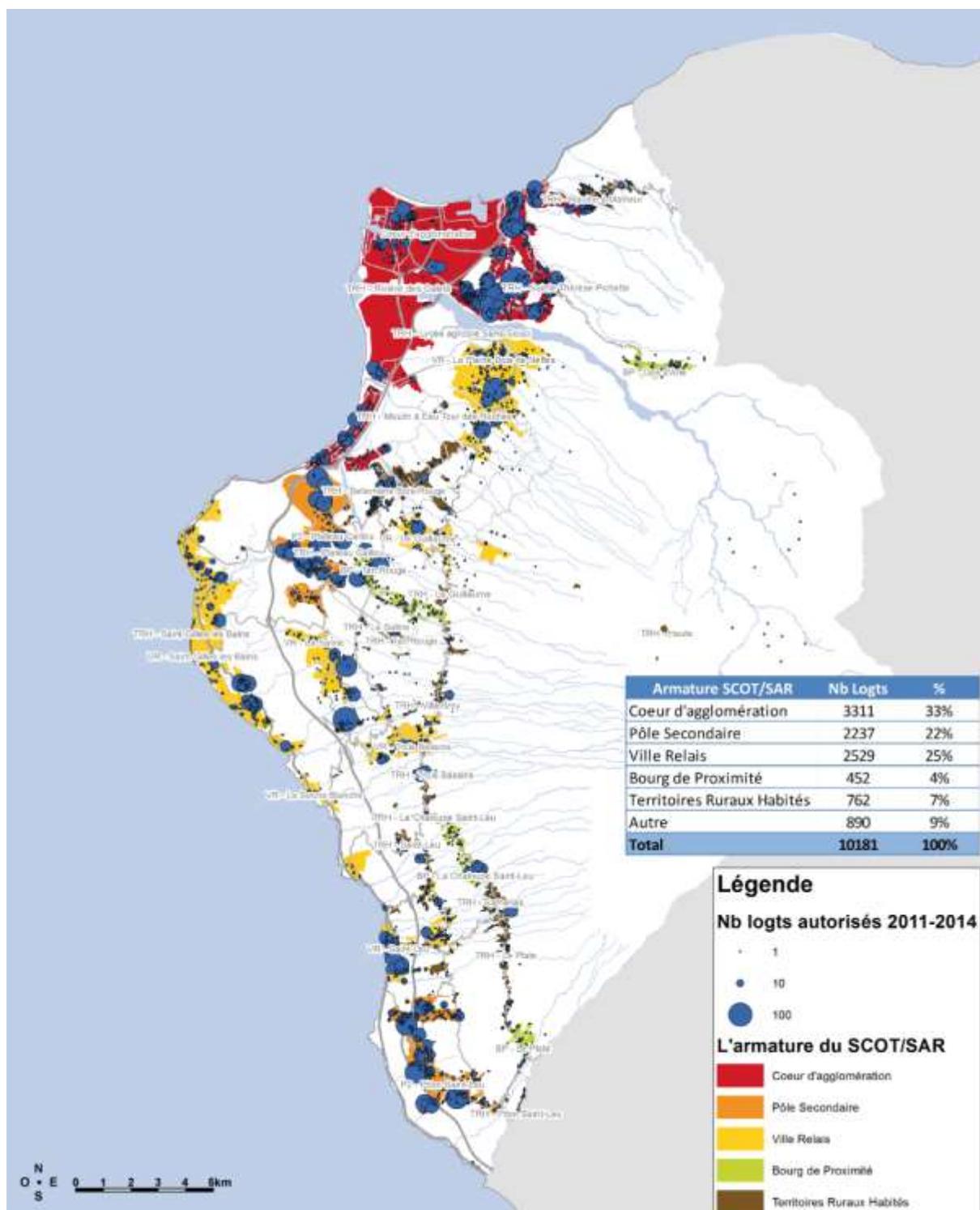
Par ailleurs, il convient aussi de prendre en compte la séquence de redéfinition des politiques urbaines nécessairement engendrée par les changements de gouvernance qu'ont connus les trois communes concernées par le projet urbain *Ecocité insulaire et tropicale*. Tel est le cas, en particulier, à La Possession où la commune entend modérer le rythme d'urbanisation de la commune, en particulier s'agissant des Quartiers situés sur les mi pentes : Sainte Thérèse et Pichette.

Dès lors l'enjeu de la territorialisation dans une logique de resserrement urbain reste posé, nonobstant le suivi des objectifs quantitatifs, qui ont certes leur importance, mais qui ne peuvent résumer le rôle que le schéma de cohérence territoriale entend voir jouer aux activités de construction de logements.

---

35 artéfact est, par extension de l'anglais *artifact*, un objet fabriqué par l'être humain.

## DYNAMIQUE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS 2011-2014



Source : TCO, permis de construire 2011-2014

## Constats et enjeux

Dans l'Ouest de La Réunion, comme dans l'ensemble de l'île, les besoins de logement restent importants, quoiqu'un peu en diminution par rapport à ce qu'ils étaient précédemment.

Ces besoins concernent d'abord -à plus de 50 %- le logement aidé et, en particulier, ses modalités les plus aidées le logement locatif très social et l'accession sociale.

Le programme local de l'habitat 2011-2016 avait défini des objectifs élevés quant au volume (+3000 logements/an), en l'occurrence sensiblement supérieurs aux seuls besoins liés à la projection démographique mais par ailleurs plus adaptés aux solvabilités des ménages de l'Ouest avec 40 % en locatif social et 20 % soit en accession aidée soit en « intermédiaire ». Le ScoT1 a défini sur une période de temps double de celle du PLH un chiffre annuel de +2500 logements .

Cette programmation (de nature fortement « projective ») a donné lieu à une territorialisation précise, par commune et aussi et surtout, selon les composantes de l'armature urbaine définie par le SCoT1. Elle correspond à une politique de recentrage géographique de la production de logements et à la volonté de limiter la construction résidentielle dans les territoires peu ou mal dotés en équipements, activités et services de transports.

Pour l'instant l'objectif quantitatif du ScoT1, est à peu près atteint, même si le suivi des autorisations qui a été effectué ne permet pas de tirer des conclusions formelles en termes de constructions achevées.

Par contre l'objectif de resserrement de l'armature urbaine n'est pas atteint de manière satisfaisante : il manque 26 points de % de réalisation s'agissant des deux premiers niveaux de l'armature urbaine, points que l'on retrouve localisés dans les villes relais et les territoires ruraux habités (les TRH).

On peut penser que cet écart dans la localisation des programmes résidentiels va progressivement aller diminuant notamment au fur et à mesure que l'important projet urbain *Ecocité ville insulaire et tropicale* va être mis en œuvre, ainsi que ceux relatifs aux deux pôles secondaires.

Cependant il semble bien que les programmations relatives à ces trois grands projets urbains n'aient- logiquement- pas encore tenu compte du ralentissement démographique survenu depuis 2 à 3 ans. Faut-il alors redéfinir leur calendrier d'avancement et, à le faire, cela s'effectue-t-il à la proportionnelle entre les trois grandes opérations ?

Pour le schéma de cohérence territoriale ne s'agit-il pas là d'un enjeu important et même essentiel ? Sinon, quelle organisation générale des réseaux et services de déplacements mettre en œuvre ? A quelle économie dans la consommation de l'espace aboutir ? Et quelle minimisation de l'artificialisation des terres agricoles garantir ?

Il s'agit bien de l'enjeu d'organisation générale de l'espace, enjeu qui est au cœur même de la finalité du schéma.

## 5. LES BESOINS RELATIFS AU FONCIER ET IMMOBILIER DE L'ECONOMIE

La production et la mise à disposition d'espaces dédiés aux activités économiques de toutes natures est une activité largement marchande et donc soumise à une forte concurrence, notamment entre les territoires constituant La Réunion. Cela sans oublier, néanmoins, il s'agit aussi d'un processus régi par l'application de mesures réglementaires relevant des documents d'urbanisme : SAR, SCoT et les PLU. C'est pourquoi cette section traite d'abord du contexte concurrentiel à l'échelle régionale puis la confrontation, dans l'Ouest, entre l'offre et la demande.

### A. L'armature économique régionale- La place de l'ouest

Elle a été définie et mesurée par l'Agorah<sup>36</sup>, (voir source en note du tableau qui suit) par la considération pour chaque commune, de 3 indicateurs :

- Les zones d'activités économiques (mesurées par leur surface) rendant compte de l'économie industrielle, logistique et artisanale ;
- Les équipements commerciaux de la grande distribution de plus de 300m<sup>2</sup> de surface de vente ;
- Les hôtels classés (en capacité d'offres), indicateur de l'économie touristique.

L'indicateur synthétique correspondant est comme suit :

#### INDICATEUR SYNTHETIQUE DE POLARISATION ECONOMIQUE

Communes	Notation
<b>Saint Paul</b>	<b>60</b>
Saint Denis	57
Saint Pierre	45
<b>Le Port</b>	<b>38</b>
Sainte Marie	13
Le Tampon	13
Saint Louis	13
<b>Saint Leu</b>	<b>7</b>
<b>La Possession</b>	<b>6</b>
<b>Trois-Bassins</b>	<b>&lt;1</b>

Source - Agorah, Indicateurs SAR et SCOT : dynamiques d'urbanisation et équilibre des territoires - Sept 2007.

Note : les notations relatives aux 3 variables considérés sont simplement additionnées (ce qui correspond à une équipondération entre eux)

<sup>36</sup> Certes ce travail est assez ancien, mais il semble toujours pertinent pour l'essentiel et ce pour deux raisons. 1°) Une armature ne se déforme pas rapidement dans le temps ; 2°) On a vu *supra* que les évolutions récentes des variables économiques et démographiques confirmaient que la part de l'Ouest était, en flux comme en stock, toujours égale à 25%.

Au regard de l'économie marchande (grand commerce, tourisme et zones d'activités) l'armature économique réunionnaise est sensiblement différente de celle relative à l'économie publique qui pèse le tiers de l'emploi total<sup>37</sup>.

Saint Paul est alors en effet en situation de primauté partagée avec Saint Denis ; tandis que Le Port se situe haut dans le classement, à peu près à l'égal de la « capitale » du Sud, Saint Pierre.

Par contre qu'il s'agisse d'économie marchande ou d'économie publique, les trois autres communes du territoire de la côte Ouest ne polarisent pas ou très peu<sup>38</sup>.

Une autre étude de l'Agorah faisait le point plus spécifiquement sur l'offre de zones d'activités économiques (les ZAE). Elle en établissait la répartition régionale. L'Ouest prédomine au sein de La Réunion avec près de 45 % du total des surfaces à rapprocher de son poids de démographique 25,5 %.

#### NOMBRE ET SURFACE DES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES

	Moins de 5 hectares	De 5 à 20 hectares	20 hectares et plus	Total	
Ouest	6	6	7	19	350 ha
	1 - La Possession 3 - Saint Paul 2 - Trois-Bassins	3 - Le Port 2 - La Possession 1 - Saint Leu	5 - Le Port 2 - Saint Paul		
Nord	5	7	4	16	190
Est	4	1	3	8	60
Sud	6	6	6	18	220
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>61</b>	<b>820 ha</b>

Source : AGORAH - Les lieux et les locaux d'activité à La Réunion ; mai 2008 .

Il n'en va pas de même pour les activités tertiaires relevant de l'économie de la « base » : celle qui produit et négocie des services et non pas des produits et marchandises.

<sup>37</sup> Pourcentage élevé comme ailleurs en France ultra-marine ; le pourcentage métropolitain est égal à 26 %.

<sup>38</sup> Ce qui n'enlève rien à leur statut administratif -égal à celui de toutes les autres communes-, à leur identité propre, à leur rôle comme producteur de services publics locaux et comme cadre de vie et d'habitat pour, au total, environ 50 000 habitants.

**LE TYPE D'ACTIVITES ECONOMIQUES ET LES SURFACES CORRESPONDANTES  
DANS LES ZONES D'ACTIVITES DE L'OUEST**

	Production industrielle	Construction	Energie - Eau	Logistique	Commerce de détail	Bureaux	Total
Surface (en ha)	55	60	25	90	45	5	280*
Rang dans l'ensemble de l'île et % des surfaces	1 <sup>er</sup> rang 35 %	1 <sup>er</sup> rang 80 %	1 <sup>er</sup> rang 85 %	1 <sup>er</sup> rang 55 %	2 <sup>e</sup> rang derrière St Denis	2 <sup>e</sup> rang très loin derrière St Denis	1 <sup>er</sup> rang 42 %

Source : (Agorah, ibidem)

Notes : le total ici considéré (280 ha) diffère du précédent (350 ha) . Ont été déduites les surfaces correspondant aux espaces publics et à l'habitat représentant en moyenne de 15 à 20 % des terrains d'assiette des zones d'activités économiques. Les composantes de l'économie manufacturière sont en « grisé ». L'économie tertiaire de la « base », est de manière prédominante localisée dans des bureaux, indiqués en « bleu ».

Enfin au sein du Cœur d'agglomération la primauté en matière de ZAE est celle de la ville du Port. Sans surprise la fonction industrialo portuaire qui la caractérise s'accompagne de l'existence de nombreuses et vastes zones industrielles qui au total ne sont pas loin de couvrir 15 % de son territoire. Il en va du Port comme du Havre ou de Marseille Fos : la fonction *Gateway* est grande utilisatrice d'espaces.

Si aux espaces d'activités spécialisés du Port on adjoint les espaces très proches et parfois contigus situés à La Possession (Ravine à Marquet) et à Saint Paul (Savanna et Cambaie) on constate que dans le Cœur d'agglomération sont concentrées une douzaine de zones d'activités avec une surface de 320 hectares soit 40 % du total régional !

Le Cœur d'agglomération est certes « premier » dans l'île de La Réunion quant aux activités productives et logistiques. Il ne l'est pas, par contre, s'agissant des activités tertiaires que l'on peut désigner comme l'économie urbaine de polarité.

Soient les quatre commentaires qui suivent :

**C1** - A partir des données de l'ensemble des communes, on peut d'abord établir que l'Ouest « pèse » à peu près 30 % des indicateurs économiques de l'ensemble de l'île ; soit 5 points de plus que son prorata de population. Ce « plus » est largement dû à deux contributeurs : l'économie industrialo portuaire générée par Port Réunion d'où l'importance des surfaces de ZAE où l'Ouest représente près de 45% du total régional, et l'économie touristique très développée principalement sur le littoral balnéaire de Saint Paul et à un moindre titre de Saint Leu. Ce sont bien là deux points forts de l'Ouest et dont les responsables entendent qu'ils le restent.

**C2** - Cependant, ce pourcentage de 30 % est quelque peu surestimé et à ce titre pourrait induire en erreur. Surestimé parce que les travaux de l'Agorah ne prennent pas en compte – ni à ce stade ni s'agissant de l'armature des « Equipements structurants »- la fonction « Administration Générale ». Ainsi les services « centraux » d'institutions aussi importantes<sup>39</sup> que ceux relevant de l'Etat, de la Région, du Département et des trois chambres consulaires<sup>40</sup> sont-ils localisés à Saint Denis ou dans la commune contiguë de Sainte Marie.

<sup>39</sup> Quant à leur rôle et quant au nombre d'emplois concernés.

<sup>40</sup> Et... l'Agorah elle-même.

La considération en nombre d'emplois mais aussi en masse salariale concernée amènerait le pourcentage de l'Ouest, s'agissant des équipements et des grandes composantes économiques plus près de 25 % que de 30 % ; ce qui est d'ailleurs le prorata de l'Ouest en termes d'emplois.

**C3** - Finalement, le port de commerce de La Réunion et « tout ce qui va avec » en activités logistiques et industrielles ainsi que la forte majorité de l'économie des loisirs et du tourisme<sup>41</sup> : OUI, dans ces deux domaines l'Ouest à une place très importante. Mais conclure que l'Ouest « pèse » significativement plus que son poids démographique pour l'économie en général: NON !

**C4** –En effet dans le domaine de l'économie urbaine de polarité (activités tertiaires de commande, publiques ou privées, localisées en typologie urbaine de bureaux) la place de l'Ouest est faible. Ainsi, s'agissant de la production d'immeubles de bureaux sur la période 2004 à 2007 - 31 000m<sup>2</sup> - le prorata de l'Ouest a été nettement minoritaire (5000 m<sup>2</sup> soit 16 %), ce qui tendrait à confirmer que s'agissant de l'économie « dématérialisée » et plus urbaine par ses localisations<sup>42</sup>, l'Ouest reste en arrière par rapport à Saint Denis - Sainte Marie

Cela dit, quels sont les «besoins répertoriés» concernant les zones d'activité économique (ZAE) ?

## **B. Un stock important- Des disponibilités faibles, des besoins avérés**

La situation des ZAE dans l'Ouest est synthétisée dans le tableau qui suit et donne lieu à cinq commentaires.

---

<sup>41</sup> En stagnation d'ensemble depuis 10 ans ; voir infra chapitre II section 6.

<sup>42</sup> Mais relevant tout autant de la sphère dite de l'économie productive.

## LES ZAE SELON LEUR ETAT DE DISPONIBILITE ET LEURS LOCALISATIONS

	Surface(en ha)	Surface occupée* (en ha)	Surface disponible+ Projets (en ha)	Cœur d'Agglomération	Pôles secondaires	Villes relais
ZAE existantes maj. de production et logistique	377***	322( <b>taux occup. :85%</b> )	55	353	2+ 2,5 ZAE de l'Eperon, récemment livrée ;	20
ZAE de production « de fait »	140	Non Défini par définition	0 par définition	140		
ZAE existantes maj commerciales**	43	35	8	25,5 (Savanna, Sacré Cœur)	18 (Portail)	-
<b>Projets</b>	<b>122</b>	0	<b>122</b>	107,5 ( Zone arrière portuaire, Triangle, H Cornu)		<b>15</b> (Trois Bassins, La Saline, Le Guillaume et Pte des Châteaux)
Total	682	357	<b>55+122 hors zones commerciales et « de fait »</b>	Non déterminé	Non déterminé	Non déterminé

Source : (Services du TCO ; 2015)

Note \* : occupée par des activités économiques implantées et, en moyenne pour 10% du total de la surface, par les espaces publics correspondant à l'aménagement des ZAE.

Note \*\* : La catégorie des ZAE majoritairement commerciales comprend les zones respectivement de Sacré Coeur (Le Port) Savannah (Saint Paul) et de Portail (Saint Leu).

Note \*\*\* : le total de 377 ha diffère peu de celui figurant au tableau précédent (350 ha) qui datait de 2008.

**C1** – Les surfaces disponibles aujourd'hui, s'agissant des zones qualifiées de production<sup>43</sup>, sont de 55 hectares, ce qui est faible surtout en considération de l'importance des surfaces des ZAE « de fait » qui seront appelées, tôt ou tard, à se relocaliser.

**C2** – Une partie significative mais encore très minoritaire - près de 13%- des projets à venir concerne les Villes relais (La Saline et Le Guillaume à Saint Paul, Montvert aux Trois Bassins et la Pointe des Châteaux à Saint Leu). Soit une perspective modestement positive quant à l'enjeu de mieux et plus « faire ville » dans les autres composantes territoriales que celle du Cœur d'Agglomération.

**C3** – Dans la catégorie des projets, un « objet » nouveau a été confirmé récemment. Depuis l'arrêté préfectoral du 14 août 2014, la qualification de « projet d'intérêt général » du projet d'aménagement qui affirme la vocation industrialo portuaire et logistique exclusive de la zone arrière portuaire (ZAP) du port est de Port Réunion vient tout à la fois « graver dans le marbre » la stratégie du grand port maritime de La Réunion (le GPM La Réunion) et définir les incidences de cette qualification sur les documents d'urbanisme qui doivent se trouver dans une relation de compatibilité avec le PIG en question, ce qui n'est pas le cas, actuellement, du PLU du Port.

<sup>43</sup> L'économiste considère que les activités commerciales comme les activités tertiaires sont autant de contributions à la ...production au sens de PIB.

**C4** – Si le développement des « forces productives », correspondant à la prévision économique établie supra, est demain à La Réunion et dans l'Ouest de l'ordre de 1% par an, ce qui est un rythme relativement peu élevé, il faut bien se poser la question suivante : l'ensemble constitué des disponibilités en ZAE actuellement existantes + les projets « en magasin » suffit-il pour l'essentiel ? Convient-il d'ouvrir de nouvelles zones d'activités économiques ? On aurait tendance à répondre OUI à cette question.

**C5** – Poser cette question ne veut pas dire qu'il n'y aurait plus rien à faire. Si l'enjeu du développement d'équipements, de services et d'activités dans les mi pentes et les hauts est considéré comme important, il est nécessaire de prévoir plus encore des développements de foncier économique ailleurs que dans le Cœur d'Agglomération. Il est vrai que la typologie en serait bien différente de celle qui caractérise les ZAE du Port ou de Saint Paul- Cambaie. Il s'agirait plutôt de zones ou de « villages » artisanaux de moindre ampleur foncière. A cet égard le SCoT1 a déterminé une orientation claire relative à l'armature des espaces économiques. Sont ainsi distingués les zones industrielle de production et logistique (ZIPL) localisées pour l'essentiel dans la ZAP, à proximité immédiate de Port Réunion, les parcs d'activités économiques mixtes (PAEM), les zones artisanales mixtes (Artis) et les secteurs de mutation urbaine concernant les zones industrielles ZI 1 et ZI Sud au Port. Il a aussi fixé un quantum d'extensions urbaines potentielles limité à 35 hectares concernant de nouvelles installations à La Saline, aux Trois Bassins et au Portail ainsi que Le Guillaume. Soit un ensemble qui correspond bien aux disponibilités ou projets mentionnés ci-dessus.

Ce faisant, le SCoT1 avait réalisé un arbitrage entre sa volonté de ne pas ouvrir à l'urbanisation économique et commerciale la succession des échangeurs de la route des Tamarins et son double objectif d'abord de jouer de l'effet de levier évident que ces échangeurs représentent et ensuite de rééquilibrer vers les Mi-Pentes et les Hauts les pôles d'emploi qui y sont actuellement si absents.

### Constats et enjeux.

La relation entre l'économie et les espaces revêt trois modalités correspondant à autant de types et de morphologies d'espaces économiques :

L'économie de proximité sous forme de petits établissements, bâtiments et équipements présents à peu près à la proportionnelle de la population dans les villes, bourgs et quartiers. Quand la population « résidentielle » augmente, cette forme d'économie en fait autant.

L'économie urbaine de polarité (ou polarisante) qui concerne notamment les activités de gestion, de commande ainsi que celles de loisirs-culture et de commerces urbains de spécialité. Il s'agit d'une économie de production largement « dématérialisée », productrice de services prenant dans les villes principales la forme d'ensembles immobiliers tertiaires, ou de galeries et rues commerçantes et d'équipements importants de loisirs culture sport.

L'économie urbaine, industrielle et logistique, elle « matérialisée » a contrario mais tout aussi polarisante et constitutive de l'armature urbaine que la précédente. Elle se localise à proximité des tissus urbains des villes principales de l'armature urbaine. Elle prend la forme de zones dédiées qui ont leur propre logique -fonctionnaliste- de fonctionnement.

Dans ce contexte, l'Ouest est clairement la place de 1<sup>er</sup> rang pour l'économie urbaine industrielle et logistique associée à l'activité de Port Réunion. Près de 45 % des surfaces des zones d'activités y sont rassemblés.

Cette primauté s'incarne dans l'Ouest au sein du Cœur d'agglomération, entité qui à vrai dire se présente comme l'unique agglomération industratio-portuaire de l'île.

Cette primauté vaut nettement moins s'agissant du segment de l'économie urbaine de polarité beaucoup plus présent à Saint Denis, et proportionnellement faible dans l'Ouest.

Vis-à-vis de demain, quatre questions se posent, correspondant à autant d'enjeux :

L'ensemble constitué des disponibilités en ZAE actuellement existantes + les projets « en magasin » représentant une surface potentielle de 122 hectares, ne suffit-il pas pour l'essentiel ?

L'Ouest et sa composante la plus urbaine -le Cœur d'agglomération- ne doivent-ils pas évoluer et se positionner plus clairement comme un lieu de développement de l'économie urbaine de polarité. Il est vrai de dire, à cet égard, qu'une telle ambition requiert « de la ville » et en particulier une bonne accessibilité en transports publics.

L'Ouest ne doit-il pas s'appuyer sur la mise en service de la Route des Tamarins pour « amener » sur les Mi-Pentes des développements significatifs à l'exemple des projets répertoriés, encore assez modestes cependant, à la Saline, au Guillaume (Saint Paul) aux Trois Bassins (Montvert) et à Portail Saint Leu ?

Les projets industriels et logistiques de taille importante et très liés à l'activité de Port Réunion et susceptibles -comme dans tout port de commerce- d'être classés « à risques » prennent-ils place prioritairement sur la zone arrière du Port Est du Port (la ZAP) et éventuellement sur la (les) ZAE de Cambaie ? Si OUI comment cela se concilie-t-il, d'une part avec l'habitat à proximité et d'autre part avec la poursuite -éventuelle - des activités d'extraction de matériaux ?

En définitive l'enjeu essentiel est alors de bien concilier le renforcement de l'économie productive dans sa double dimension manufacturière et tertiaire concernant nécessairement en priorité le Cœur d'Agglomération avec la volonté de développer l'économie urbaine de proximité, de petite polarité artisanale, et touristique dans les mi pentes et les hauts.

## 6. LES BESOINS RELATIFS AUX EQUIPEMENTS DE LOISIRS ET DE TOURISME.

Hors le tourisme réunionnais qui progresse, en phase avec la croissance de la population, le tourisme tourné vers la clientèle extérieure est une activité très concurrentielle dont les évolutions ont été fortes ces dernières années et dans l'ensemble plutôt à la baisse.

### A. La demande extérieure : atone depuis le début des années 2000

Pour toutes les destinations françaises ultramarines l'an 2000, un peu avant ou un peu après, a marqué une rupture des fréquentations touristiques extérieures.

Comme au niveau mondial les flux touristiques n'ont cessé de progresser pendant cette même période il est clair que ce qui a « déserté » les Antilles françaises, la Polynésie et aussi La Réunion, est allé ailleurs : par exemple à Cuba et en République Dominicaine qui sont devenus en quelques années des destinations multi-millionnaires en fréquentation.

#### Évolution de la fréquentation touristique extérieure à La Réunion<sup>44</sup>.

1992	1996	2000	2004	2007	2011	2014
220 000	350 000	440 000	440 000	385 000	471 000	402 000

Sources : Agorah - Le volet tourisme du SAR ; notes introductives ; janvier 2009 et INSEE conjoncture- Bilan économique 2014.

L'économie touristique, considérée sous l'angle de la fréquentation et des dépenses des visiteurs extérieurs, avait retrouvé en 2010-2011 et même dépassé- 471 000 visiteurs en 2011- son niveau élevé du début des années « 2000 ». Depuis trois ans maintenant, s'est manifestée à nouveau une tendance à la baisse avec à peine plus de 400 000 visiteurs en 2014. Dans l'ensemble indo océanique La Réunion a des résultats de fréquentation supérieurs à ceux des Seychelles mais de moins de la moitié de ceux qui caractérisent l'île Maurice et les Maldives.

L'hypothèse, soutenue au début des années 2000, d'un prolongement des tendances passées, conduisant à une Réunion à 600 000 visiteurs extérieurs n'a pas été vérifiée ; le sera-t-elle un jour prochain ? L'économie touristique est très volatile dans le temps et dans l'espace. Cela ne doit pas amener à l'attente passive des « hauts de sa conjoncture » qui peuvent survenir après les « bas » comme le soleil succède aux nuées, mais, au contraire, à l'action quitte à ce qu'elle soit en partie anticipatrice

Cette évolution en sinusoïde de la conjoncture touristique extérieure concerne particulièrement l'Ouest de l'île ; il n'est pas sans conséquences sur les évolutions de l'offre et les perspectives de développement des sites et installations touristiques. L'Ouest est en effet, et de beaucoup, la « place centrale » de l'économie touristique réunionnaise. Il représente près de 60 % des nuitées touristiques en concentrant notamment 70 % des hôtels 3 et 4 étoiles sur quelques sites : Boucan Canot, Saint-Gilles, l'Ermitage et Saline les Bains à Saint Paul ainsi qu'à Saint-Leu. Cette primauté est en cohérence avec les données climatiques et la qualité des sites balnéaires.

<sup>44</sup> Sans expliciter l'année 2006, celle de l'épidémie de chikungunya, qui a fait plonger la fréquentation à 280 000.

Cette forte concentration de la fréquentation concerne aussi le tourisme (réunionnais) de proximité qui, sur les plages du littoral balnéaire de l'Ouest, compte pour près du double du chiffre de la fréquentation touristique extérieure.

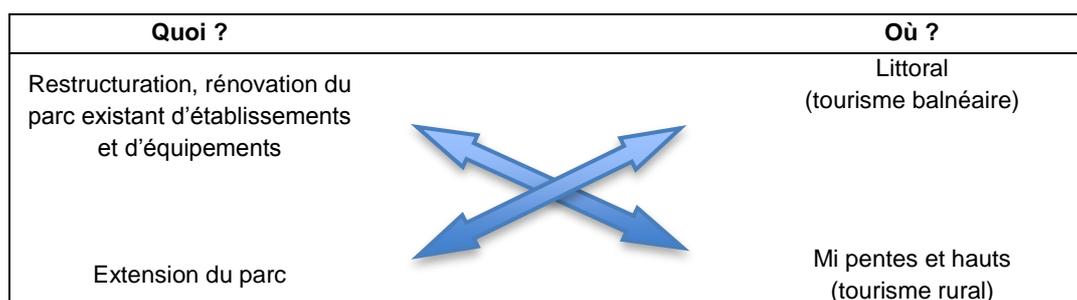
Les ajustements de l'offre hôtelière à la baisse de la fréquentation extérieure se sont déjà manifestés avec la fermeture de plusieurs hôtels -baisse de 360 chambres par rapport à 1600- de 2004 à 2008 sur le littoral balnéaire depuis Saint Gilles les Bains jusqu'à Saint Pierre au Sud<sup>45</sup>.

## B. Les voies d'action : une reprise espérée dans un contexte règlementaire renouvelé

La demande la clientèle extérieure a décliné puis augmenté puis de nouveau décliné ces dernières années tandis que le tourisme local reste bien présent et continuera à l'être en rapport avec l'augmentation de la population. Cependant, l'apport économique du tourisme extérieur est supérieur et correspond bien à une exportation de services bienvenue pour l'économie et l'emploi à La Réunion et notamment l'Ouest.

Or l'Ouest ce n'est pas seulement le rivage courant de Saint Gilles les Bains à Saint Leu c'est aussi le site des pentes, cirques et remparts qui vient d'être reconnu au titre du patrimoine mondial de l'Unesco.

La relance de l'économie touristique semble alors devoir emprunter 2x2 voies d'action.



Des projets existent. Ils ont pu avoir été bridés par l'incertitude quant aux règles de droit relatives à l'implantation d'équipements touristiques.

À cet égard, le schéma d'aménagement régional approuvé en 2011 a sensiblement « ouvert le jeu » (foncier) fort de la conviction de tous les responsables réunionnais que l'économie touristique est à renforcer et que, par conséquent, des arbitrages en sa faveur devaient être faits.

C'est ainsi que trois types de localisation possibles ont été déterminés :

- Dans les **espaces naturels de protection forte** (hors évidemment les espaces naturels remarquables du littoral) la réalisation **d'écologies** est, sous conditions, rendue possible, ce qui concerne particulièrement les Bourgs et Quartiers des Mi-Pentes et des Hauts.
- Des **zones de vigilance**<sup>46</sup> **touristique** sont définies où les opérations d'aménagement qui y prendront place doivent « *prioritairement être consacrées aux activités et*

<sup>45</sup> En fait essentiellement sur son segment relevant de la commune de Saint Paul : Boucan-Canot à la Saline Les Bains.

<sup>46</sup> Appellation assez curieuse pouvant prêter à mal-interprétation.

*équipements touristiques* » ceci comprenant la réhabilitation des structures et hébergements existants qui le nécessiteraient. Dans l'Ouest sont ainsi définies deux de ces zones :

- ✓ Le Littoral balnéaire depuis Le Cap de la Houssaye jusqu'aux limites sud du territoire,
  - ✓ Les Hauts avec en particulier les pentes conduisant à Maïdo.
- **Les secteurs d'aménagement à vocation touristique.** Ce sont ceux qui sont définis comme les Quartiers ayant cette vocation (comme Villèle par exemple), les centres-villes historiques (comme celui de Saint Paul par exemple) et aussi les zones d'aménagement liées à la mer (ZALM). Ces dernières concernent notamment des aménagements touristiques en extension comme en requalification devant contribuer à renforcer ou même édifier des stations touristiques.

Tel est bien le cas à :

- ✓ **Trois-Bassins** : Souris Chaude avec, à proximité, le renforcement du site de Trou d'Eau à la limite sud de Saint Paul.
- ✓ **À Saint Paul** : renforcement et extension des équipements, installations et hébergements touristiques sur les deux segments littoraux respectivement de Boucan Canot et de Saint Gilles - l'Ermitage les Bains.

## Constats et enjeux

L'économie des loisirs et du tourisme, considérée en particulier sous l'angle de la fréquentation et des dépenses des visiteurs extérieurs, connaît des hauts et des bas dans un contexte international mouvant et concurrentiel. En 2014 la fréquentation, après avoir nettement augmenté de 2009 à 2011, n'a pas tout à fait retrouvé encore son niveau du début des années 2000 avec environ 400 000 visiteurs.

Cette instabilité concerne particulièrement l'Ouest et son agglomération littorale balnéaire de Boucan Canot à la Saline les Bains.

Quels sont alors les enjeux de demain ?

- Ne convient-il pas
  - 1°) de plus et mieux se tourner vers un tourisme mettant en valeur et « en production » le potentiel élevé que représente l'ensemble reconnu mondialement que constituent les « Cirques et Pitons » de l'Ouest ?
  - 2°) sur le littoral balnéaire de l'Ouest, de s'orienter vers une stratégie de station touristique où à l'hébergement et aux plages sont mieux associés installations et équipements de loisirs et de services récréatifs ?
  - 3°) sur l'ensemble du territoire de développer l'éco-tourisme ?
- Le schéma d'aménagement régional a très sensiblement « ouvert le jeu » foncier quant aux localisations des équipements et installations de loisirs et de tourisme. Et ce de Mafate (sous contraintes de prévention contre les risques) au littoral balnéaire, en passant par les mi-pentes et les hauts où « l'équilibre » entre activité agricole exclusive et diversification en termes de tourisme rural a été « déplacé ». Le moment n'est-il pas venu de mettre en œuvre ce qui est maintenant, non seulement possible, mais encouragé ?

## 7. LES BESOINS RELATIFS AUX EQUIPEMENTS COMMERCIAUX.

---

### A. Le contexte économique, politique et règlementaire

Ce que le code de l'urbanisme appelle les établissements commerciaux et dont il attend que le schéma de cohérence territoriale détermine les localisations, correspond à une activité économique bien singulière.

D'ailleurs le schéma d'aménagement régional, à l'occasion des analyses et orientations qu'il a déterminées quant aux zones d'activité économiques, exclut l'activité commerce de détail du champ des activités considérées. La « production » de biens et de services serait-elle plus « noble » que la distribution, de même que l'industrie le serait par rapport aux services? Peut-être, quoique l'économiste urbain ait tendance à ne hiérarchiser les activités qu'au simple regard de leurs valeurs ajoutées respectives rapportées à la consommation d'espace.

En fait, le commerce de détail est bel et bien une activité singulière à triple titre :

- l'effet d'échelle. Il est suscité par la montée en taille des formats commerciaux passés du petit commerce de proximité au centre commercial. Le grand commerce est un gros consommateur de surfaces et un grand générateur de déplacements mécanisés parce que, selon l'adage célèbre, *no parking no business*.
- l'effet de localisation. Où localiser ces « gros objets » très consommateurs d'espace et de raccordements routiers, sinon à l'extérieur des tissus urbains constitués? Dès lors la ville « place de marché commercial » est en dehors de la ville « constituée », ce que l'urbaniste considère au moins avec regret. L'animation commerciale est en effet souvent localisée dans ce qui constitue un ajout externe de la ville !
- l'effet de concurrence. Le grand commerce est au petit commerce, ce que le grand groupe mondialisé est aux petites entreprises localisées. La coopération entre les uns et les autres n'est jamais aisée. Il en va du commerce comme d'autres secteurs de l'économie. Les unions locales de commerçants peuvent/son pour le moins réticentes à la dynamique d'implantation des « gros » objets commerciaux.

Dans ce contexte les élus se trouvent souvent en position difficile entre, d'un côté leur souhait de développer leur territoire, d'y voir créer de l'emploi ce que réalisera effectivement le « gros objet » commercial et de l'autre leur volonté de ne pas affaiblir la position des commerçants installés et de ne pas vider leurs centres villes d'une substance urbaine qui en est une des composantes essentielles.

Cette difficulté est bien celle aussi du législateur- donc des parlementaires, élus nationaux. L'article L122-1-9 qui traite, dans le DOO, de « *l'équipement commercial et artisanal* » se lit comme s'il s'agissait d'une valse à deux temps.

Dans un premier temps- le 1<sup>er</sup> alinéa- le principe général s'appliquant aux « *localisations préférentielles des commerces* » détermine un ensemble de critères -*offre de proximité, besoins courants de la population, limitation des déplacements (mécanisés) obligés, réduction de l'émission des GES, etc....*- qui, combinés, paraissent conduire à la non possibilité de prévoir des localisations préférentielles en dehors de la « ville constituée ».

Puis dans un 2<sup>ème</sup> temps, l'alinéa suivant, il est demandé que le DOO « *détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir*

*un impact significatif sur l'aménagement du territoire* ». Ainsi est reconnue la possibilité que ces « gros objets », mentionnés supra, sont rendus possibles, ce qui n'est pas autre chose que la reconnaissance de ce qui existe et existera.

Les dites conditions mettent beaucoup l'accent sur une bonne articulation avec les transports collectifs et les modes alternatifs à l'usage de la voiture individuelle, et font référence aussi aux conditions qualitatives à satisfaire sur la « *qualité environnementale, architecturale et paysagère ainsi que la performance énergétique* » de l'équipement en question. Ces conditions paraissent très pertinentes et correspondent bien à un des enjeux généraux du schéma de cohérence qui est bien de « mettre en tension » l'armature urbaine par une armature adéquate des modes de déplacements alternatifs à l'usage exclusif et donc obligé de la voiture individuelle.

Au regard de cette toile de fond quelle est la situation du commerce de détail dans l'Ouest ?

## B. L'appareillage des grandes et moyennes surfaces (GMS)

A l'échelle de La Réunion, la densité commerciale dans l'Ouest, s'agissant en tout cas des grandes et moyennes surfaces alimentaires (GSA et MSA), est comparable à ce qu'elle est dans les autres composantes territoriales de l'île. Cet équilibre global est assez récent : partant d'une situation de sous équipement, l'Ouest a comblé ce retard depuis l'implantation d'un hypermarché d'une surface de 4 600m<sup>2</sup> à Portail (Saint Leu), au cœur du pôle secondaire Piton-Portail.

### COMPARAISON DES DENSITES COMMERCIALES EN ALIMENTAIRE MSA ET GSA (2011)

	Population (2010)	Surface commerciale (m <sup>2</sup> )	Densité (m <sup>2</sup> /1000 hab.)
<b>TCO*</b>	<b>210 000</b>	<b>42 630</b>	<b>203</b>
Nord	197 000	42 700	216
Est	120 000	24 200	201
Sud	293 000	70 000	239
La Réunion	821 000	179 500	218

\*Pour le TCO inclusion de l'hypermarché ouvert en 2012 à Piton ; pour le Sud non inclusion de l'équipement nouveau localisé à Saint Pierre (ZAC Canabady)

Source : CCI La Réunion- Analyse de l'offre en équipements commerciaux-Enjeux de territoire et potentiel commercial ; mai 2014

A l'échelle du TCO la localisation des équipements commerciaux de plus de 400 m<sup>2</sup> de surface de vente (alimentaire et spécialisé) et des centres commerciaux est assez différenciée selon les composantes de l'armature territoriale. Rien d'étonnant à cela puisqu'il s'agit de la logique même de la définition de toute armature urbaine qui est hiérarchisée selon les densités en équipements et services.

**LES DENSITES COMMERCIALES EN GMS A ET S (2011)  
SELON LES COMPOSANTES DE L'ARMATURE TERRITORIALE**

	<b>Population (2010)</b>	<b>Surface commerciale A+S (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Densité (m<sup>2</sup>/1000 hab.)</b>
Cœur d'agglomération	74 000	24300+43800=68 100	919
Villes littorales (villes relais)	29 600	5 700+7 400=13 100	439
Pôle secondaire Plateau Caillou	21 700	700+500=1 200	<b>55</b>
Pôle secondaire Piton Portail	12 700	6 200+3 200=9 400	740
Villes relais (bourgs) des mi pentes	42 000	5 300+0=5 300	<b>126</b>
Bourgs des hauts	30 000	600+0=600	<b>20</b>
<b>TCO</b>	<b>210 000</b>	<b>42800+54800=9770 0</b>	<b>465</b>

Source : :CCI La Réunion- Analyse de l'offre en équipements commerciaux-Enjeux de territoire et potentiel commercial ; mai 2014

Note GMS=grande et moyenne surface (>400m<sup>2</sup> ; A =alimentaire ; S= spécialisé

La distinction entre chalandises respectivement alimentaire (A) et spécialisée (S) perd de sa pertinence quand les deux types de grands équipements commerciaux sont en proximité les uns des autres, constituant alors des centres commerciaux. Dans l'Ouest sont implantés trois centres commerciaux :

- ✓ Deux dans le Cœur d'agglomération : Savanna (Saint Paul) et Sacré Cœur (Le Port). Le premier est d'assez loin le plus important et regroupe 18 GMS-A, tandis que le centre commercial portois regroupe 5 GMS-A.
- ✓ Un dans le pôle secondaire de Piton Portail (Saint Leu) qui regroupe l'hypermarché à vocation principale alimentaire et deux GMS-S en équipement de la maison et jardinerie.

Quand on considère la distribution des densités commerciales et la localisation des centres commerciaux, on ne peut pas ne pas remarquer que le pôle secondaire de Plateau Caillou Saint Gilles les Hauts est très nettement sous doté dans toutes les gammes d'équipements commerciaux, tant alimentaires que spécialisés. On remarque aussi que son «homologue» de Piton Portail est dans une situation inverse avec une densité treize fois supérieure à la sienne, ce qui le porte à un niveau de peu inférieur à celui du Cœur d'agglomération.

S'agissant des équipements commerciaux le pôle secondaire localisé à Saint Leu apparaît comme un « quasi égal », en termes de densité, au pôle de rang 1 de la Côte Ouest. A l'inverse le pôle secondaire de Plateau Caillou Saint Gilles les Hauts ne justifie pas, concernant les équipements commerciaux, son statut d'appui et de desserte des mi pentes et des Hauts situés à Saint Paul et aux Trois Bassins : ce pôle de rang 2 ni n'appuie ni ne diffuse vers les quelque dizaines de milliers d'habitants qui résident à son niveau altimétrique et « au dessus » de lui.

On comprend, dès lors, que dans cette localisation, les projets d'investissement existent et en soient, pour certains d'entre eux, à la phase de l'instruction des permis de construire. Un projet concerne un

centre de destination<sup>47</sup> dans le cadre de la ZAC Renaissance III, un autre, dans le lieu dit du Centhor, concerne respectivement une GS-A et une MS-A

### C. Le commerce de proximité

L'appareil commercial en supérette (établissements de plus de 120m<sup>2</sup> et de moins de 400 m<sup>2</sup> à dominante alimentaire) comprend 12 unités : la moitié à Saint Paul, 4 à Saint Leu et une dans les deux communes de La Possession et des Trois Bassins.

Le commerce d'alimentation générale (établissements de moins de 120m<sup>2</sup> à dominante alimentaire) comprend, en 2013, 219 unités.

#### LE TISSU EN COMMERCE D'ALIMENTATION GENERALE

	Population (en 2010)	Nombre d'unités	Emploi*	Densité( en nb. d'unités/1000 hab.)
La Possession	30 000	21	11	0,7
Le Port	38 600	32	32	0,8
Saint Paul	103 000	114	40	1,1
Trois-Bassins	7 000	10	3	1,4
Saint Leu	30 500	42	13	1,4
<b>« Ouest »*</b>	<b>210 100</b>	<b>219</b>	<b>84</b>	<b>&gt;1,0</b>
<b>Réunion**</b>	<b>825 000</b>	<b>808</b>	<b>Non défini</b>	<b>&lt;1,0</b>

Note \* : emplois au delà du chef d'entreprise  
Source. Idem à celle du tableau précédent.

De manière comparable à ce qui est le cas pour les autres types d'équipements commerciaux, la dotation de l'Ouest en commerces de proximité est dans la moyenne régionale.

### D. Les évolutions récentes de l'offre.

La période 2004-2007 avait été marquée par une diminution de l'offre de grandes et moyennes surfaces dans l'Ouest, au contraire de ce qui s'était passé dans le Nord.

<sup>47</sup> Comprendre centre commercial.

**ÉVOLUTION DU PLANCHER EN GRANDES ET MOYENNES SURFACES  
ENTRE 2004 ET 2007 PAR TERRITOIRES.**

	Nord	Est	Sud	Ouest	Réunion
Radiation	-7 234	-1 200	-1 254	-5 268	-14 956
Projet non abouti	-0	-4 744	-980	-1 519	-7 243
Création	+9 982	+4 900	+7 714	+1057	+23 653
Projet de création	+15 169	+8 991	+8 804	+1 072	+34 036
	<b>+17 917</b>	<b>+7 947</b>	<b>+14 284</b>	<b>-4 658</b>	<b>+35 490</b>

Source : CCI La Réunion-2007.

Sur la période 2011-2014 l'exploitation des états des décisions de la commission départementale d'aménagement commercial donne les résultats suivants

**AUTORISATIONS ET DOSSIERS « RETIRES »  
ENTRE 2011 ET 2014 PAR TERRITOIRES EN M M<sup>2</sup>**

	Nord	Est	Sud	Ouest	Réunion
Autorisations	39.000	1.400	36.400	27.000	104.000
Prorata (en % en ligne)	37,5	1,5	35	26	100
Dossiers « retiré » ou avis défavorable	Aucun	Aucun	Aucun	1 dossier à Cambaie de 12,600 m <sup>2</sup>	Le seul dossier de Cambaie + 1 dossier cinéma

Source : Services du TCO- août 2015

Dans les 4 années les plus récentes l'Ouest a obtenu des autorisations d'ouverture (Portail à Saint Leu, Moulin Joli à La Possession) ou d'extension (Sacré Cœur au Port) représentant 25% du total régional des autorisations : sa part -les fameux 25%- qui mesurent son poids de population régionale- mais rien que sa part !

Le dossier Auchan localisé potentiellement à Cambaie (Saint Paul) a été retiré avant décision, qui eut sans doute été non favorable.

Finalement en termes d'équipements commerciaux en général et de grandes et moyennes surfaces (GMS) en particulier l'Ouest de La Réunion se caractérise par deux manques :

- Manque spécifique de GMS s'agissant des segments « de l'équipement de la maison et de la personne » et de la thématique Sports-loisirs-culture .
- Manque plus spécifique de formats commerciaux urbains dans les tissus centraux (supérettes, supermarchés), à vrai dire dans les 5 communes.

Si manques il y a, il ne sera pas surprenant que des investisseurs commerciaux continuent à se positionner pour les combler.

## Constats et enjeux

A/ D'un point de vue quantitatif.

Si l'Ouest de La Réunion est bien la 1<sup>e</sup> place industrielle et touristique de l'île, il n'en va pas tout à fait de même pour le commerce de détail. Deux manques ou insuffisances caractérisent l'Ouest :

- Un manque quantitatif de formats commerciaux de taille moyenne et grande s'agissant de l'équipement de la personne et de la maison et de la thématique Sports-loisirs-culture ;
- Un manque qualitatif de formats commerciaux urbains.

Ce déficit était, jusqu'à récemment, particulièrement marqué dans trois des cinq communes : au nord La Possession, au sud Trois-Bassins et Saint Leu.

A cet égard la situation a récemment évolué. Au sud, à Saint Leu, un équipement commercial important a ouvert au Portail, et au nord une extension significative du centre commercial du Sacré Cœur au Port a été actée en 2013. Cependant l'autorisation d'ouverture pour un centre commercial à La Possession (à Moulin Joli) ne s'est pas encore concrétisée.

L'Ouest a eu « sa part » (25% du total régional) des autorisations récentes, mais n'a pas complètement rattrapé son retard notamment en termes qualitatifs et en formats urbains de centre ville. La population va continuer à croître au rythme de 0,75% par an, ce qui est assez élevé : en un mot la chalandise s'accroît au regard d'une structure d'offre qui présente des «trous».

B/ Au regard de l'armature urbaine.

Les équipements commerciaux sont des constituants importants de toute armature urbaine. A cet égard la situation dans l'Ouest est singulière : le pôle secondaire de Plateau Caillou Saint Gilles les Hauts est très nettement sous doté dans toutes les gammes d'équipements commerciaux, tant alimentaires que spécialisés.

Ce pôle de rang 2, localisé dans une situation de barycentre de l'Ouest, ni n'appuie ni ne diffuse vers les quelque dizaines de milliers d'habitants qui résident à son niveau altimétrique et « au dessus » de lui : cette lacune est une question pour demain.

C/ Enjeux pour demain.

Considérant un relatif manque quantitatif et une sérieuse lacune dans l'équilibre commercial de l'armature urbaine, les acteurs du territoire se trouvent confrontés à un contexte alors propice à l'éclosion de projets commerciaux et, donc, à l'apparition d'enjeux que le SCOT doit considérer et auxquels il doit apporter des réponses .

- L'Ouest est en décalage sinon global du moins relatif en termes de thématiques commerciales et de dotation de son pôle secondaire de Plateau Caillou. Les pressions sont et seront exercées pour le combler. Comment est-il envisagé -et

l'est-il ?- de répondre aux demandes des investisseurs ? D'autres projets « *importants* » peuvent-ils voir le jour et répondre aux conditions posées par le 2<sup>ème</sup> alinéa du L122-1-9? Est-il possible et souhaitable, et où, d'identifier les hectares nécessaires, très bien reliés au réseau viaire mais aussi, à terme, bien desservis par les modes de transports alternatifs à la voiture individuelle?

- Le mouvement, observé dans nombre de pays, tendant à réaliser des investissements commerciaux sous forme de supermarchés ou de supérettes dans les tissus centraux des villes (le « retour à la proximité ») est-il crédible, pertinent et acceptable dans les centres villes de l'Ouest ? Les conditions urbaines et économiques sont elles aussi favorables (moins de densité, moins de richesses, moins de chalandise, habitudes de consommation différentes s'agissant par exemple des horaires) ? Au regard des considérations d'aménagement du territoire et de minimisation des déplacements obligés, inciter à une telle dynamique aurait, cependant, des conséquences positives.

## CHAPITRE III – LA CONSOMMATION ET LES USAGES DE L'ESPACE

Les prévisions respectivement démographique et économique sont discutées puis établies au chapitre I.

Il en résulte, au chapitre II, un dimensionnement d'ensemble des besoins de développement et d'aménagement pour chacune des grandes fonctions urbaines et une règle de conduite pour mettre en cohérence les deux armatures – urbaine et des transports- dont l'harmonie est indispensable pour cadrer l'urbanisation et assurer un bon niveau d'équité territoriale et sociale. Ces analyses ont conduit à identifier des enjeux qui sont une partie de ceux que va considérer le schéma : des enjeux en termes d'armatures et d'aménagement du territoire, en se focalisant sur les activités humaines et leur déploiements dans l'espace. Les analyses et l'échelle de leur conduite ont été plutôt macro spatiales relevant d'une approche d'aménagement du territoire et d'armatures.

Il convient d'aller au delà. Aménager et développer, mettre en tension l'armature urbaine par une « bonne » armature des transports, « amener » du développement sur les mi pentes et les hauts, certes ! Mais cela ne suffit pas.

Quelles lignes d'action et politiques d'urbanisme déterminer qui vont permettre de ménager, l'agriculture, la nature et la qualité de vie des hommes et des femmes de ce territoire ? Le schéma de cohérence territoriale est autant affaire de ménagement que d'aménagement, Il est alors nécessaire de mener des analyses en termes d'utilisations, concurrentielles, de l'espace, ce qui va être le contenu matériel de ce troisième chapitre.

Ce souci d'équilibre entre Ville, Agriculture et Nature qui est au cœur même de la démarche de cohérence territoriale permet d'introduire dans la démarche les espaces ruraux complémentaires aux espaces urbains. Les uns comme les autres sont susceptibles de bénéficier de la dynamique de développement. Certes dans le cas des espaces ruraux, le développement y prendra des formes spécifiques adaptées à leur place et leur rôle dans l'armature urbaine conformément à ce qu'a prévu le législateur : *«..... les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers »* ( article L122-1-4 du code de l'urbanisme).

Cette référence explicite du code de l'urbanisme aux espaces ruraux revêt une singulière importance dans le territoire du schéma de cohérence territoriale où la proportion de population résidant dans les mi pentes dans les hauts, à la morphologie et à la culture rurales, est élevée.

Plus les besoins d'urbanisation sont forts, plus les espaces agricoles et milieux naturels sont prégnants, plus la densité géographique d'utilisation du territoire est élevée et enfin plus l'importance des espaces ruraux est grande, plus la démarche de planification SCOT est utile et même nécessaire. Tel est bien le cas du territoire de la côte Ouest.

## 1. ANALYSE DE LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

---

L'article L122-1-2 du code de l'urbanisme, qui définit le contenu matériel du rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale, demande, dans son troisième alinéa, que soit « *présentée une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma* ». Cette analyse est à considérer comme le fondement des « *objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs* ».

Il s'agit là d'un contenu nouveau des rapports de présentation ; nouveau depuis la loi Grenelle 2. La question de la consommation et des usages de l'espace est évidemment pertinente. Elle est à la source même des documents d'urbanisme : « *le territoire français est le patrimoine commun de la Nation.....,les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* », dit l'article L110 ,le premier !, du code de l'urbanisme.

Cela dit, si l'opportunité de mesurer les évolutions des « utilisations des espaces » est incontestable, sa mise en œuvre n'est pas aisée en particulier dans l'outre mer français où l'évolution des surfaces agricoles est une « réalité difficile à saisir », comme l'établissait récemment la version martiniquaise de la revue Agreste, publiée par la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de la Martinique. On comprend bien alors que le code de l'urbanisme fasse référence à une analyse, c'est à dire, du fait de l'utilisation de l'article indéfini, à celle qui est la plus pertinente et appropriée dans le contexte du territoire du schéma de cohérence territoriale, au regard des méthodes de travail utilisées et des données disponibles.

C'est donc entre opportunité indiscutable et difficultés non négligeables que la présente analyse va cheminer. La difficulté principale est bien celle de la singularité de la morphologie des espaces urbanisés à La Réunion, particulièrement dans sa composante occidentale. Depuis le mouvement historique de la montée des « hommes libres » sur la planèze et vers les cirques, l'imbrication spatiale entre les surfaces agricoles et les surfaces de bâtiments est totale ce qui justifie bien la qualification de « campagne habitée » que l'on pourrait attribuer à ce type de morphologie, celle des espaces ruraux de l'Ouest. Ce n'est pas du périurbain, c'est un mode d'appropriation de l'espace historiquement et politiquement ancré.

Dès lors le recours, classique en la matière, à la base de données Terruti-Lucas perd beaucoup de sa pertinence : la « maille » de saisie des données est trop grande pour apprécier la finesse –en évolution continue- de l'imbrication entre usages agricole, forestier et urbain. Le satellite, tout simplement, ne « voit » pas ce qui est et ce qui évolue !

Dans ce contexte, l'analyse demandée au code de l'urbanisme va adopter la méthode de travail suivante.

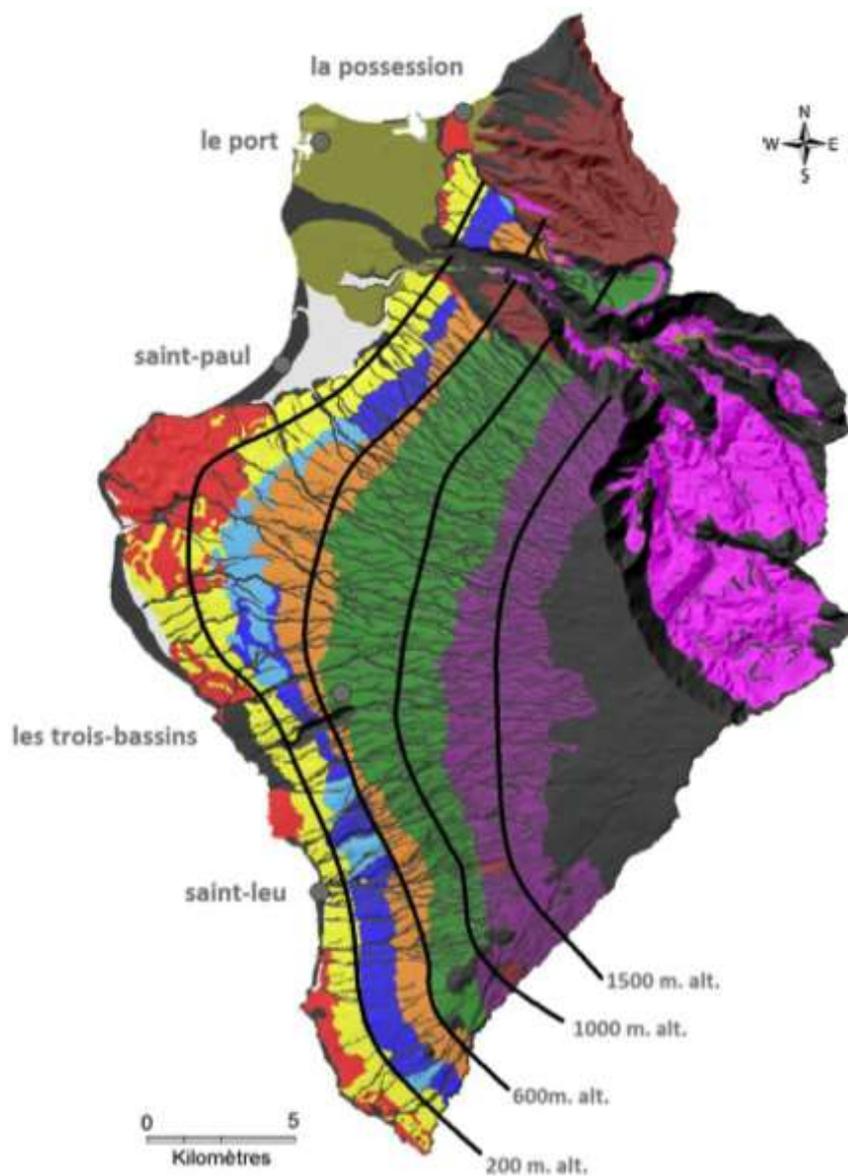
- D'abord l'analyse des surfaces agricoles ([AGRI](#)) à partir de l'exploitation des fichiers de la statistique agricole -surface agricole utilisée (la SAU)- complétée par des « direx d'experts ». Cette section est enrichie d'une analyse sociale et économique des activités agricoles.
- Ensuite l'analyse des surfaces naturelles ([NAT](#)). Au sein de [NAT](#) est analysée la composante des espaces naturels protégés relevant, dans leur diversité, des législations et réglementations du code de l'environnement, notamment.
- Enfin celle des surfaces urbaines ([URB](#)), à partir d'un travail réalisé par les services du TCO

## A. Analyse de la consommation des espaces agricoles : AGRI

### A.1. L'analyse sociale et économique de l'agriculture<sup>48</sup>

Qui dit agriculture dit d'abord soils et l'analyse de leur qualité agronomique. La carte ci-dessous illustre cette analyse. Les espaces les plus favorables, en général, à l'activité agricole sont ceux représentés en **bleu** clair et foncé ainsi qu'en **vert** et **orange**, localisés essentiellement sur les mi pentes et la partie inférieure des hauts. Les espaces en **rouge**, concentrés sur le littoral, offrent un faible potentiel agricole ; ceux en **jaune** offrent une fertilité potentielle intéressante quoique diminuée plus ou moins fortement par des caractéristiques adverses : assise sur les premières pentes souvent très marquées, forte érodibilité, hétérogénéité et une pierrosité excessive. C'est bien entre les lignes d'altitude 200 m. et 1200 m. que se situe le potentiel le plus naturellement reconnu.

CARTE SUR LES POTENTIELS AGRONOMIQUE DES SOL



Source : CIRAD

<sup>48</sup> Cette section s'appuie sur la source suivante : TCO et Chambre d'agriculture de La Réunion, Charte de développement rural-Diagnostic volet agricole ; mars 2013

Cela dit, un sol considéré, dans l'ensemble, comme ayant une faible potentialité s'agissant des cultures dominantes à La Réunion, en l'occurrence celle de la canne à sucre, peut présenter des caractéristiques fort intéressantes pour des cultures spécialisées quoique présentes de façon très minoritaire. Par exemple, sur les sols **rouges** de Grand Fond, à proximité de Saint Gilles les Bains, la culture du manguier est parfaitement adaptée et le sol caillouteux, drainant est sans doute le meilleur pour ce type de culture. De la même façon sur un sol caillouteux, on peut imaginer des cultures hors-sol (serres, hydroponie, élevage hors sol..) à forte valeur ajoutée.

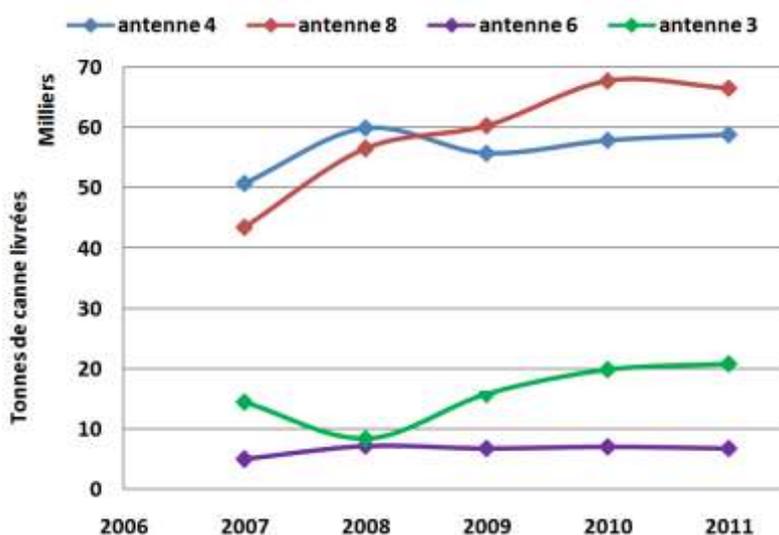
En définitive, le potentiel agronomique d'un sol est lié à la nature de la culture envisagée.

Qui dit agriculture dans l'Ouest dit ensuite mise en œuvre du programme ILO (irrigation du littoral Ouest).

L'ensemble du périmètre agricole à irriguer comprend 5 300 hectares (compris entre 0 et 660 mètres d'altitude avec des possibilités d'extension jusqu'à 800 mètres, représentant au total 7150 hectares (rien moins que le huitième de la surface du TCO !). Sont ainsi déjà concernées plus de 3 000 exploitations agricoles, réparties en neuf secteurs appelés antennes, numérotées de 0 à 8, allant de la Possession à Saint Leu.

Grâce au transfert de la ressource eau depuis l'Est vers l'Ouest, le projet ILO devait permettre, :

- D'accroître la productivité cannière, basse en moyenne dans l'Ouest (le plus souvent de 40 à 60 tonnes à l'hectare), au regard des valeurs atteintes dans l'Est et le Sud de l'île : de 70 à 90 tonnes/hectare.
- De contribuer à remettre en culture des terres laissées en friche du fait notamment de la faiblesse des rendements: environ 300 hectares étaient concernés à ce titre.
- De favoriser la diversification les cultures.



Les taux d'équipement des exploitations agricoles selon les antennes mises en services sont très variables et traduisent en partie la dynamique agricole.

Antenne	Mise en service	Nbre Exploit.		Abonnés / Surf. CISE	SAU		Taux d'équipement	
		total	équipées		totale	équipée	exploitations	SAU
4	1999	235	177	209 / 1438ha	1864	1161	75%	62%
8	2006	113	78	100 / 546 ha	730	433	70%	60%
6	2007	42	25	39 / 135 ha	438	93	60%	21%
3	2008	129	74	102 / 416ha	580	295	57%	51%
1	2011	16	6	11 / 42 ha	72	8	38%	11%
total		535	360	461 / 2577 ha	3 684	1 990	67%	54 %

Les livraisons de canne ont augmenté nettement dans l'antenne 8 (Saint Leu Bras de Cilaos ), sensiblement dans l'antenne 4 (Saint Paul La Saline Tan Rouge) et modestement dans les antennes 3 (Saint Paul Le Guillaume) et 6.

Mais l'agriculture est aussi une réalité humaine et économique. A cet égard trois points retiennent l'attention.

- ✓ Comme (presque) partout ailleurs le nombre d'exploitants diminue (- 27% entre 2000 et 2010 pour atteindre le nombre de 1470) tandis que la surface moyenne des exploitations s'accroît : de 4 à 6 hectares sur la même période. Au total, hors industries agro alimentaires, le secteur agricole fournit aux alentours de 3000 emplois soit 5% du total.
- ✓ La diversification des cultures est en marche. D'un côté, la surface cannière a diminué mais cela n'a pas empêché, pourtant, la hausse des livraisons. De l'autre, la surface des prairies et fourrages (surface toujours en herbe) s'accroissent fortement. Ainsi sur les 21 années allant de 1989 à 2010 sont-elles passées de près de 1550 ha. à près de 4000 ha. Cette évolution rend bien compte du résultat de la démarche, entreprise depuis longtemps, de restructuration des filières élevage.
- ✓ A l'échelle de La Réunion, le résultat agricole par exploitation se stabilise entre 2005 et 2010 après une augmentation de près de 25% entre 2000 et 2005. Bien qu'il s'en rapproche, il demeure inférieur à la moyenne métropolitaine : 28925€ comparés à 35119€, soit un résultat inférieur de l'ordre de 20%.

## A.2. L'analyse de l'évolution des surfaces agricoles

Ce que le code de l'urbanisme appelle simplement « espaces agricoles » est une réalité mouvante, ce qui justifie bien d'ailleurs qu'il soit demandé d'en évaluer la dynamique de fond : à la baisse, à la hausse, ou globalement stables ?

Il s'agit d'une réalité mouvante particulièrement dans l'Ouest de l'île qui présente la singularité d'être « sous le vent » et donc de bénéficier (si l'on peut dire) d'un climat peu pluvieux, au point qu'il est trop sec pour un bon équilibre socio-économique de la spéculation cannière, spéculation très majoritaire dans l'île.

En conséquence plus l'eau d'irrigation est disponible, plus la mise en culture est possible ; d'où moins de mise en friche et plus de surface agricole utilisée Tel est bien l'objectif principal qui a été assigné à l'ambitieux projet d'irrigation du littoral ouest (P.I.L.O.).

L'analyse à laquelle il est procédé s'appuie sur les résultats du recensement général agricole (le RGA) d'une périodicité d'une dizaine d'années. Il est vrai que les données sur la sole agricole font l'objet d'une saisie déclarative annuelle ce qui pourrait permettre de disposer de données plus récentes. Cependant, si les données ainsi obtenues sont utiles, elles n'acquièrent une « robustesse » statistique que par agrégation sur 2 ou 3 années, ce qui a amené, précisément, à privilégier la source du RGA, en termes de surface agricole utilisée (la SAU).

Tel est le contexte dans lequel se comprennent les données relatives aux surfaces agricoles. Les résultats du recensement général agricole de 2010 sont, en tout cas, éloquents.

#### ÉVOLUTION DE LA SAU

	Ensemble			Dont canne à sucre		Dont surface toujours en herbe		Dont cultures fruitières	
	1989	2000	2010	1989	2010	1989	2010	1989	2010
La Possession	480	270	235	160	70	35	35	60	50
Le Port	70	40	40	5	0	-	-	15	20
Saint Paul	4660	3870	3995	2620	1830	350	1490	150	290
Trois-Bassins	770	1000	1125	340	210	220	880	10	15
Saint Leu	3000	3130	3130	1460	1435	1010	1460	20	95
<b>TOTAL</b>	<b>8980</b>	<b>8310</b>	<b>8525</b>	<b>4535</b>	<b>3545</b>	<b>1615</b>	<b>3865</b>	<b>255</b>	<b>470</b>

Source : recensements agricoles 1989, 2000 et 2010 ; Agreste- Ministère de l'agriculture-2011-

Soient les six commentaires qui suivent :

**C1** – La baisse d'ensemble de la surface agricole utilisée avait été importante entre 1989 et 2000 et concernait en particulier la sole cannière avec la perte de 900 hectares! À se poursuivre ainsi la situation de la filière canne à sucre à La Réunion aurait été compromise. Les deux usines du Gol (Saint Louis) et de Bois Rouge (Saint André) ont besoin d'un volume minimum pour « tourner » dans de bonnes conditions socio-économiques. Tel est précisément un des défis auxquels a entendu répondre le projet I.L.O. Notons d'ailleurs qu'à l'échelle de La Réunion, la diminution des surfaces ne s'est pas accompagnée d'une baisse significative des livraisons, ce qui rend bien compte d'un accroissement des rendements : l'intensification de l'espace agricole est à l'ordre du jour !

**C2** – Les résultats du recensement général agricole de 2010 montrent que dans l'Ouest la surface agricole utilisée est « repartie à la hausse », très probablement par diminution de la surface agricole non utilisée en l'occurrence les friches. Cette hausse est modeste -environ +200 ha- mais significative d'un point de rebroussement dont il convient de créditer le projet d'irrigation du littoral Ouest. Il est à noter que cette évolution à la hausse semble bien être en contraste avec les évolutions d'autres composantes territoriales de l'île, notamment dans le Nord et l'Est.

**C3** – La sole cannière est maintenant à peu près stabilisée. D'autres spéculations et notamment les filières viande et fruits ne cessent depuis de nombreuses années de voir leur assiette foncière s'accroître et en l'occurrence nettement. La diversification agricole est en marche ! S'agissant des filières animales (viande et lait) elle correspond bien à la mise en œuvre du projet DEFI (développement des élevages des filières interprofessionnelles) et concerne surtout les espaces des

Hauts de l'Ouest, alors que le développement des filières fruits et légumes concerne plutôt les parties basses des Mi-pentes.

**C4** – L'économie et la société rurales dans l'Ouest se localisent pour l'essentiel dans les trois communes de Saint Paul, Trois-Bassins et Saint Leu qui totalisent, en 2010, plus de 95 % de la surface agricole utilisée. L'avenir de l'agriculture dans l'Ouest se joue largement sur les espaces ruraux et donc en partie agricoles, des mi-Pentes et des hauts de ces trois communes. Mais il se joue aussi sur la capacité du monde agricole à se mobiliser, notamment, pour assurer la pérennité du modèle agricole réunionnais. A cet égard et s'agissant de ce qui a trait au schéma de cohérence territoriale, l'enjeu est d'abord de définir un « bon » équilibre entre les besoins, d'ailleurs moindres que ce qu'ils furent antérieurement, de l'urbanisation et, d'autre part, les conditions spatiales et foncières du maintien de l'activité agricole.

**C5** – On pourrait, face à ces constats, objecter qu'il s'agit d'une analyse qui n'est pas très récente et qui, à ce titre, ne répond pas entièrement à la demande de l'article L122-1-2 du code de l'urbanisme qui détermine que la période considérée devrait être celle « *des dix années précédant l'approbation du schéma* ». Soucieux de conforter l'important résultat établi ci-dessus, les auteurs du schéma se sont rapprochés des responsables du monde de l'agriculture. L'opinion prévaut, à ces « dires d'experts », que la tendance à la stabilisation des espaces agricoles s'était confirmée dans les années les plus récentes. Cependant la progressive diminution des mises en eau relevant du programme ILO peuvent amener à penser que les résultats. Pourquoi ? Parce que le maintien de l'effort très important qu'a représenté le programme ILO – environ 925 millions d'€ d'investissement public- atteint ses limites y compris s'agissant de l'efficience des investissements entrepris le plus récemment.

**C6** – Les friches au sens large désignent des terres potentiellement valorisables par l'agriculture. Sur le TCO, l'ordre de grandeur correspondant peut être estimé à 2 500 hectares d'emprise. Les friches, dans un sens plus restreint, sont définies par l'arrêté instituant le cahier des charges relatif à la procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées. En 2009, 2100 ha ont été concernés par la procédure des terres incultes ou manifestement sous- exploitées. En 2015, 750 ha ont été retirés de la procédure pour une remise en culture, location ou vente. Cela dit, la notion de « friches » est plus complexe que la simple référence à des surfaces pourrait laisser à penser. De nombreuses friches présentent de fortes difficultés pour leur remise en valeur : problèmes d'indivision, difficultés d'accès aux parcelles, enjeu de l'irrigation dans les Hauts et ce sans parler de l'adaptation des documents d'urbanisme communaux, notamment sur les Hauts de Saint Leu

Soit, alors, la conclusion suivante :

**AGRI :+215 ha entre 2000 et 2011**  
**AGRI (2011)= 8.500ha indépendamment des FRICHES potentiellement valorisables.**

## B. Analyse de l'évolution des surfaces naturelles NAT

Il y a 15 ans, à la fin du siècle précédent, les espaces ni urbains ni agricoles, donc a contrario naturels existaient, évidemment. Comme un ensemble vaste certes mais n'ayant pas fait encore l'objet d'analyses sur les « services environnementaux » qu'ils rendaient.

Quel changement depuis cette date ! Dès 1999 les services de l'Etat publiaient le « schéma de services naturels et ruraux de La Réunion ». Puis suivirent les publications rendant compte de l'inventaire écologique des espaces naturels et agricoles, aboutissant à la reconnaissance, dans l'ouest, de milliers d'hectares de zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique.

Sur ce socle de travaux scientifiques il a été possible de concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques de préservation des espaces naturels les plus importants quant à la biodiversité, aux grands paysages ou à la protection des ressources naturelles.

Parc national des Hauts, réserves naturelles nationales (au nombre de deux dans l'Ouest) tous dotés de leurs chartes respectives, acquisitions foncières du département ou du conservatoire des espaces littoraux et rivages lacustres, identification au schéma de la mise en valeur de la mer des espaces naturels remarquables du littoral et des coupures d'urbanisation, sans oublier le régime forestier concernant pour l'essentiel des espaces forestiers localisés soit dans le cœur du parc des Hauts soit dans les espaces littoraux « naturels remarquables ». La diversité juridique des mesures de protection est grande, répondant à des différences dans les politiques de protection et dans l'équilibre entre la protection et le maintien d'activités humaines dans les espaces concernés<sup>49</sup>.

Mais tout bien considéré il est vrai que l'ensemble que constituent les espaces naturels protégés NAT protégées a augmenté si l'on peut parler d'augmentation pour une catégorie spatiale qui était presque inexistante, en tout cas avant le SAR de 1995.

Soit alors la conclusion suivante.

**NAT protégées. = 21.800 hectares en 2015 ; soit près de 40% du territoire du TCO alors que cette catégorie spatiale était proche de 0, il y a une vingtaine d'années.**

## C. Analyse de l'évolution des surfaces urbaines URB.

Dans le contexte de La Réunion et donc de sa partie Ouest, les espaces urbains sont simples à définir : ce sont ceux que le pouvoir réglementaire, par l'office du Conseil d'Etat, a reconnus comme tels lors de l'approbation du schéma d'aménagement régional en novembre 2011: les espaces urbains à densifier (les EUD) et les espaces d'urbanisation prioritaire, supposés encore non urbanisés mais reconnus urbanisables (les EUP) représentés respectivement en gris foncé et en gris clair sur la carte de la destination générale des sols.

S'agissant de l'Ouest les surfaces respectives en sont les suivantes :

- ✓ 5988 hectares
- ✓ 1241 hectares

soit un total avoisinant 7200 hectares.

<sup>49</sup> L'analyse plus détaillée relative à ces espaces est présentée dans le livre II du rapport de présentation

Par ailleurs était reconnue une catégorie supplémentaire : celle des territoires ruraux habités (les TRH), dont on sait qu'ils sont dans l'Ouest fort habités. Considérés, à juste titre, comme ne relevant pas de l'armature urbaine, ils se voyaient néanmoins reconnaître des possibilités d'urbanisation limitées pour répondre essentiellement aux besoins de « la décohabitation locale , de l'équilibre social et du renouvellement du parc dégradé ». Dans l'Ouest la surface des TRH est proche de 900 hectares, ce qui n'est pas négligeable : presque l'équivalent des espaces d'urbanisation prioritaire (les EUP) et le 1/6<sup>ème</sup> des espaces urbains à densifier.

Une analyse relative à l'évolution de l'urbanisation, tous usages, dans ces différentes catégories d'espaces urbains a été menée à partir d'une part de la carte de la « tache urbaine » et d'autre part du suivi de l'urbanisation rapportée dans le système d'information géographique du TCO.

Par ailleurs, le SAR reconnaissait, au sein de l'armature urbaine, une troisième catégorie : les Zones Préférentielles d'Urbanisation (ZPU) dont il était dit qu'elles pouvaient être ouvertes à l'urbanisation pour autant que les Espaces d'Urbanisation Prioritaires aient été très majoritairement urbanisés.

Les principaux résultats sont présentés dans les tableaux qui suivent.

Espaces urbains	Surface (en ha)	Espaces urbanisés (2011-2014)
.. à densifier (EUD)	5988	<b>77</b>
d'urbanisation prioritaire (EUP)	1241	<b>37</b>
TRH	905	<b>18</b>
Total hors TRH	7229	<b>114+18 en TRH</b>

Source :Services du TCO- août 2015

Catégories de l'armature urbaine	Espaces urbanisés (2011-2014)
Cœur d'Agglomération	<b>35</b>
Pôles secondaires	<b>30</b>
Villes relais	<b>37</b>
Bourgs de proximité	<b>12</b>
TRH	<b>18</b>
Total	<b>114+18 en TRH</b>

Source :Services du TCO- août 2015

Soient les cinq commentaires suivants

**C1** – La « consommation » d'espaces, tous usages, dans les espaces urbains reconnus et relevant de l'armature urbaine et, à vrai dire dont les auteurs du SAR et du SCoT1 attendaient qu'ils soient urbanisés à terme donc « consommés », représente 114 hectares soit, respectivement, 77ha dans les espaces urbains à densifier et 37 ha dans les espaces d'urbanisation prioritaire. Déjà cette simple

dichotomie entre les premiers, urbanisés pour 77 ha, et les seconds pour la moitié de cette première quantité, est satisfaisante en révélant une densification à l'œuvre dans la catégorie spatiale précisément «à densifier».

**C2** – La «consommation» d'espaces pour le seul usage résidentiel, hors équipements et ZAE ou zones commerciales, a été de 97 hectares. Si on rapporte l'augmentation de la population- 2000 personnes /an environ- survenue pendant ces 4 années allant de 2011 à 2014, à la consommation d'espaces urbains on a un ratio égal à  $8000/97$  soit environ 80 personnes à l'hectare ce qui dénote une utilisation de l'espace plutôt marquée, correspondant à peu près à  $80/2,5= 32$  logements à l'hectare.

**C3**- Evidemment on n'aura pas manqué de noter que l'urbanisation dans les TRH a été forte représentant avec 18 hectares près de 15% du total. Il est bien possible, par contre, que les auteurs du SCoT1 n'attendaient pas une telle évolution, même si, en droit, les TRH correspondent à des zones reconnues U et AU dans les POS/PLU, quoique en dehors des centralités urbaines reconnues par le SAR. Ce point avait déjà été noté dans la section **4.B** relative au suivi des objectifs du PLH. En quelque sorte les deux analyses, différentes dans leur méthodologie et visée, coïncident, ce qui est heureux. L'enjeu posé par l'évolution «exubérante» des TRH a déjà été évoqué, mais on pourrait le reformuler à la lumière du texte du code de l'urbanisme déjà mentionné : *«..... les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers »*. L'enjeu est alors le suivant : comment concilier, dans cet espace rural que sont les TRH, les besoins de la population qui y vit et, d'autre part, la préservation, notamment, de l'activité agricole?

**C4**- La répartition territoriale de l'urbanisation, considérée au travers de l'artificialisation des sols, et en tenant compte de la densité d'aménagement supérieure- d'ailleurs prônée par le SCoT1- dans les niveaux élevés de l'armature urbaine, est du même ordre que celle qui avait été analysée à propos du suivi des objectifs du PLH en section **4.B**. Se trouve confirmée, à cet égard, la place importante que tient l'urbanisation dans les villes relais dont on sait qu'ils sont des lieux urbains « pesant bon poids » comme La Plaine-Bois de Nêfles Le Guillaume et La Saline à Saint Paul, l'essentiel de la commune des Trois Bassins et le centre ville de Saint Leu.

**C5** - Le stock pour l'urbanisation résidentielle-

Une analyse complémentaire a été menée, dans les deux catégories d'espaces urbains, respectivement à densifier (EUD) et d'urbanisation prioritaire (EUP), et dans les quatre niveaux de l'armature urbaine +les TRH, afin d'estimer les surfaces non déjà artificialisées, en 2014, par l'urbanisation tous usages, et ainsi d'apprécier le potentiel disponible pour la densification urbaine.

Ce potentiel, ainsi défini, est de l'ordre, respectivement de 753 hectares dans les espaces urbains à densifier et de 1023 hectares dans les espaces urbains d'urbanisation prioritaire. La répartition géographique est indiquée par le tableau qui suit.

	Espaces urbains "disponibles" en 2014 (ha)		
	EUP	EUD	TOTAL 2014
Cœur d'agglomération	520	298	818
Pôles secondaires	224	121	345
Villes relais	270	268	538
Bourgs de proximité	9	66	75
TRH	Non significatif	Non significatif	209
<b>Total</b>	<b>1023</b>	<b>753</b>	<b>1985</b> (dont 209 en TRH)

Source : Services du TCO- mars 2016

Note. EUP et EUD tâche urbaine 2014 ; base équipement Agorah 2015 ;  
emprise des voies : valeurs des emprises selon la BD Topo

Un commentaire, un seul ! Le potentiel disponible dans les espaces urbains reconnus par le SAR et le SCoT1 sont abondants. Ils pourraient sans doute être suffisants, en termes d'analyse quantitative, pour répondre aux besoins d'urbanisation à venir ces prochaines années.

On relève que le potentiel libre pour la densification résidentielle, est près de 4 fois supérieure aux besoins. Dans l'absolu, il ne serait pas nécessaire de recourir dans ce cas aux quotas d'extension.

**URB : +132 ha- tous usages- entre 2011 et 2014 soit + 33 ha/an à rapporter à une augmentation de la population d'environ 2100/an, d'où, dans les années récentes, une densité d'aménagement (tous usages) proche de 25 logements ménages/hectare**

#### D. Les espaces urbains susceptibles d'être densifiés ou de muter

La loi ALUR a conduit à intégrer à l'article L122-1-2 du code de l'urbanisme un alinéa 2 nouveau demandant que le rapport de présentation « *identifie .....les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article L123-1-2* » (régissant le contenu matériel des PLU).

A l'issue des analyses présentées supra l'identification de ces espaces est possible.

Les espaces dotés de « *capacités de densification* », sont ceux qui répondent aux deux critères qui suivent :

- Appartenir aux espaces urbains à densifier et espaces d'urbanisation prioritaire disponibles identifiés à la section précédente ;
- Bénéficier déjà ou à terme, d'une (très) bonne desserte en équipements et services de transports collectifs et en accessibilité aux modes actifs.

Quant aux espaces susceptibles de « *mutation urbaine* », ils sont d'abord ceux que le SCoT1 a identifiés dans son orientation **O13-1 alinéa 3** sous la rubrique des zones industrielles, localisées au Port, appelées à évoluer progressivement « *vers un contenu programmatique plus diversifié : la ZI1 en parc d'activités économiques mixtes et la ZI sud vers un développement résidentiel lié à la zone d'aménagement lié à la mer (catégorie définie par le SAR) de Port Ouest* ». Mais on peut élargir le propos en faisant référence à l'ensemble du Cœur d'Agglomération où la démarche *Ecocité insulaire et tropicale* a posé les principes d'une ville mieux résiliente et plus durable, donc d'une ville caractérisée par un nouveau paradigme urbain, ce qui relève, certainement, d'un processus de « *mutation urbaine* ». ,

## E. Synthèse de l'évolution des surfaces agricoles AGRI, naturelles NAT et urbaines URB

Soient les cinq résultats suivants.

**1/** Les surfaces agricoles exploitées ont augmenté de plus de 200 hectares entre 2000 et 2011 (+20 hectares/an) ; évolution en nette rupture de tendance par rapport à ce qui était la situation dans les décennies précédentes. En 2011 le total des surfaces agricoles exploitées est de l'ordre de 8500 hectares, soit un peu plus de 15% du total du territoire. Il n'est pas sûr, cependant, que cette tendance à la hausse se maintienne spontanément dans l'avenir. L'enjeu de la protection des conditions concrètes des activités agricoles – accessibilité, non enclavement- ainsi, plus généralement, que des espaces agricoles est toujours présent ; le schéma de cohérence territoriale entend y apporter sa contribution.

**2/** L'artificialisation des sols a progressé, entre 2011 et 2014 d'environ 130 hectares (+33 hectares/an) ; évolution néanmoins en ralentissement sensible par rapport à ce qu'elle fut dans les décennies antérieures.

**3/** Ce double mouvement de retournement de la tendance quant aux espaces agricoles et de diminution du mouvement d'artificialisation des espaces rend bien compte d'une part du ralentissement récent des besoins d'urbanisation et d'autre part de l'intensification de l'usage des sols.

**4/** La progression de l'artificialisation, donc de l'urbanisation, s'effectue en grande majorité sur des espaces reconnus urbains par le schéma d'aménagement régional et le schéma de cohérence territoriale approuvé en 2013. Cela n'empêche pas que le stock correspondant d'espaces urbains reconnus soit encore caractérisé par l'importance des espaces non artificialisés. Cela peut amener à penser que les besoins d'extensions urbaines ne vont pas être importants dans les années à venir.

**5/** Les espaces naturels concernés à des titres divers par des mesures de protection relevant du code de l'environnement représentent une surface totale- hors recouvrements et doubles comptes- de près de 22.000 hectares, soit 40% de la superficie du TCO. Il y a à peine 20 ans ce chiffre était presque égal à 0. La différence entre 0 et 22 000 rend bien compte de la révolution du regard de la société et des pratiques des politiques publiques envers les espaces et milieux naturels et les ressources dont ils sont porteurs.