

## INFRASTRUCTURES ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

S'interroger sur l'aménagement du territoire et l'urbanisation de La Réunion depuis la départementalisation, c'est retracer 70 années d'un véritable essor urbain, pendant lesquelles la société réunionnaise, son mode de vie et de vivre, son économie, ses modes de déplacement,... ont profondément changé.

### I. État des lieux de l'île en 1946

Dans un contexte économique très difficile après la seconde Guerre Mondiale, l'île de La Réunion devient le 87<sup>e</sup> Département en 1946. À cette date, le territoire est marqué par un legs historique d'une économie essentiellement tournée vers les productions agricoles (culture du sucre, de la vanille, des plantes à parfum,...) ayant constitué une armature urbaine développée autour de quatre villes de rang supérieur : Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre et Le Port, mais sous-urbanisées et faiblement peuplées (taux d'urbanisation : 20%). En 1941, la population de Saint-Denis s'élève à un peu plus de 22 000 habitants, soit environ 10% des habitants de l'île. Relevant d'une structuration issue du système colonial, les villes de Saint-Denis et Saint-Pierre ont été organisées selon un plan hippodamien ou « en damier ». Leurs centres villes sont les mieux équipés et économiquement les plus dynamiques. Ils accueillent les classes dirigeantes et la bourgeoisie locale comme en témoignent les demeures coloniales de la rue de Paris à Saint-Denis, et à leurs périphéries les populations plus modestes. Les autres bourgs de l'île comme la ville de Saint-André sont développés linéairement le long des axes de circulation.

65% de la population relevant du secteur agricole, la plus grande partie des réunionnais résident sur leurs terres ou à proximité, et sont regroupés dans les hameaux, les écarts ou les îlets, mais ne comptent pas « suffisamment d'habitants pour pouvoir prétendre à une quelconque organisation de type urbain » (Jauze, 1994). L'habitat y est diffus, et s'insère naturellement dans le paysage en raison des matériaux naturels utilisés (paillettes, bois,...).

À la veille de la Départementalisation, les infrastructures et les équipements sont peu nombreux et se révèlent en mauvais état et peu adaptés aux besoins d'une économie moderne. « Sur les 736 km de voies nationales et départementales, (...) seulement 131 km étaient bituminées<sup>1</sup> ». On ne recense que 5 voitures pour 1000 habitants. Les installations électriques mises en œuvre dans les principales villes produisent une électricité de mauvaise qualité et dans des quantités très insuffisantes. Le chemin de fer inadapté et usé, demeure faute d'infrastructures routières pouvant le remplacer. Et le port de la pointe des galets présente un tel état, qu'il est envisagé de l'abandonner. De même, les villes principales sont peu dotées en équipements. L'île compte seulement deux lycées qui ne disposent que d'un millier de places, fournissant une vingtaine de bacheliers par an. Les écoles primaires accueillent une moyenne d'effectifs de 60 élèves, et certaines en comptent plus de cent. Ainsi, une grande partie de la population souffre d'illettrisme. L'état sanitaire est aussi très préoccupant avec une très forte mortalité infantile témoignant d'une alimentation insuffisante, de maladies endémiques, de l'insalubrité de l'habitat, de problèmes d'hygiène et d'un manque d'équipements de santé.

Les cases traditionnelles constituent le principal type d'habitat de La Réunion. Seuls 20% des logements sont « en dur » en 1946. Il s'agit d'habitations en planches et couvertes en tôle. Dépourvues de confort, très peu d'entre elles détiennent l'électricité (12%) ou l'eau courante (10%), et les sanitaires sont souvent inexistantes. Cette typologie d'habitat populaire est répandue partout sur l'île. Si en zone rurale elle peut constituer un habitat à peu près décent, en zone urbaine, elle constitue l'élément principal des bidonvilles qui se développent de plus en plus à cette époque, à l'image des pays en voie de développement. Ainsi, le logement, considéré comme un puissant

---

<sup>1</sup> La Réunion – Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer - 1995

facteur de développement, a été l'une des composantes de la politique de modernisation menée sur tout le territoire réunionnais.

À noter le cyclone de 1948 qui marquera les esprits pour sa violence, détruisant des centaines de bâtiments (80% des habitations de Saint-Leu anéanties, 70% à Cilaos, ...), provoquera la mort de 165 personnes.

## II. Les premiers efforts de rattrapage et de modernisation

Avec ce nouveau statut, des investissements importants sont débloqués pour la modernisation et le développement des infrastructures et des équipements, engageant de fait un processus d'urbanisation de l'île. Les premiers efforts sont portés sur les infrastructures routières pour faciliter les déplacements des hommes et des marchandises : « *Seul un bon réseau routier peut faciliter les échanges normaux entre les hommes. C'est cette idée qui a inspiré les programmes routiers Outre-mer* »<sup>2</sup>. Ainsi, pendant cette première décennie plus de 200 km de voiries seront réalisées et bituminées. Le réseau sera rénové et étendu, des grands projets seront réalisés avec la livraison en 1963 de la route du littoral, appelée « route en corniche », ouvrant les perspectives d'un développement urbain et économique. Les liaisons entre la bande littorale et les hauts de l'île sont également facilitées, engageant ainsi leur désenclavement.

Dans cette logique de développement des infrastructures favorisant un renouveau économique, le port de la pointe des galets est finalement dragué et agrandi pour rétablir le commerce maritime, permettant une croissance exponentielle du trafic de 211 000 tonnes en 1949 à 580 000 tonnes en 1963<sup>3</sup>. Avec la livraison de la première piste revêtue en 1946, puis de la première aérogare en 1951, un trafic aérien régulier s'instaure entre l'aéroport de « Gillot » et la métropole. Enfin, la création de centrales thermiques au fuel, la pose de canalisations d'eau potable et d'électricité, contribuent à l'amélioration des conditions de vie des habitants et des activités permettant un essor de l'industrialisation et une irrigation possible des terres.

Des efforts notables sont également portés sur les conditions sanitaires avec la multiplication d'équipements comme les dispensaires et les hôpitaux, entraînant une diminution de la mortalité infantile. De même, pour améliorer les conditions de vie des réunionnais et lutter contre l'illettrisme, de nombreuses écoles sont construites ; la scolarisation est systématisée et une université est créée. La population de l'île va ainsi augmenter de 37,8 % entre 1948 et 1959, et les premiers impacts de ce développement urbain se font particulièrement ressentir sur les espaces agglomérés comme le montre le tableau ci-dessous<sup>4</sup>.

### Évolution de la population réunionnaise de 1954 à 1990 (accroissement annuel en %)

Source : Lefevre (1986) – INSEE (1992)

	1954-67	1967-74	1974-82	1982-90
Population urbaine	4,7	2,11	1,08	1,78
Population agglomérée	5,7	2,46	1,19	1,92
Population insulaire	3,26	2,05	0,90	1,86

En effet, si l'ensemble de l'île bénéficie de cette modernisation, les centres urbains en sont les premiers bénéficiaires (services urbains, équipements, services, commerces, ...), et notamment Saint-Denis en tant que

<sup>2</sup> « 60 ans de culture urbaine – Société immobilière du Département de La Réunion » - Bernard Leveneur - 2009

<sup>3</sup> « La Réunion – Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer » - 1995

<sup>4</sup> URI: <http://id.erudit.org/iderudit/022737ar>

chef-lieu et pôle économique, dont la population augmente avec un taux annuel de croissance de 6,14%. Cette urbanisation de l'île qui apparaît avec la départementalisation est renforcée par l'exode rural qui s'amorce à partir de 1950. Les villes réunionnaises attirent les populations en quête d'un emploi, de meilleures conditions de vie, mais aussi pour l'image de réussite qu'elles renvoient. Si les principales agglomérations connaissent un essor rapide, des villes comme Saint-Benoit et Saint-Paul, désignées comme sous-préfectures, commencent à connaître un développement urbain. On compte désormais cinq nouvelles centralités : Saint-Louis, Saint-Joseph, Le Tampon, Saint-Benoît et Saint-André.

Les paysages urbains se modifient profondément en se « durcissant » et en s'étalant. Le développement d'une classe moyenne (petits fonctionnaires, commerçants, ouvriers qualifiés...) dans les villes va impacter l'ancienne organisation urbaine en s'insérant entre les centres historiques aisés et les faubourgs plus misérables. Une nouvelle architecture se développe et modifie ainsi le paysage urbain (résidence en béton cubique, « villas pavillonnaires »,...) tel le programme de lotissement de Bellepierre lancé par la Société Immobilière du Département de la Réunion (SIDR) à partir de 1954. La case dite « Tomi » connaît un succès très rapide pour ce qui concerne l'accession à la propriété (subvention de l'État, crédits sur le long terme). 22 000 maisons de ce type seront construites en 40 ans. Les lotissements se multiplient à travers toute l'île offrant des logements individuels. En 1958, la SIDR possède 701 logements construits en 9 années.

En périphérie des centres urbains, des bidonvilles apparaissent alimentés par l'exode rural. La situation de ces ilots est dramatique. Plusieurs termes sont alors utilisés : les paillotes, les cases sans toit, les abris sous simple écran de feuille, sont bien plus présentes que les cases entièrement en béton. En 1965 entre en application la loi « anti bidonvilles », dite **loi Debré**, devenu depuis peu député de La Réunion. Celle-ci permettra de mettre en place une procédure accélérée pour l'expropriation des terrains occupés par les bidonvilles. C'est la SIDR qui mettra en œuvre cette politique. Au-delà de ces démolitions/reconstructions des bidonvilles, la SIDR construira aussi de nombreux logements neufs pour répondre aux besoins liés à la croissance démographique. Ces habitations à loyer modéré seront réalisées grâce au financement de l'État et des principales villes (Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre, Le Tampon). Le quartier du Chaudron, réalisé à partir de 1965, fait partie de cette vague d'opérations d'aménagement. Ces dernières participent à la mutation urbaine de l'île et marquent fortement les paysages d'entrée de ville.

### III. De l'essor des villes aux phénomènes de mitage et d'étalement urbain

À partir de 1967 et jusqu'en 1982, on constate un ralentissement progressif de la croissance urbaine. Après l'essor de Saint-Denis, ce sont les villes de Saint-Paul (3,29% par an) et du Port (2,8% par an) qui connaissent les taux de croissance de population les plus forts. La ville du Port sera ainsi la seule ville à maintenir une croissance soutenue jusqu'en 1982, avec un effectif multiplié par 2.5. Les bourgs secondaires et le milieu rural s'étant également dotés de services et d'équipements, notamment scolaires, administratifs et de santé, les motifs de l'exode rural sont désormais plus liés à l'emploi qu'à la recherche de meilleures conditions de vie que pouvait procurer la cité.

L'île poursuit ainsi son urbanisation. Après avoir connu une densification et une structuration des villes principales, le développement urbain s'étend aux mi-pentes et aux espaces plus ruraux, redevenus attractifs. Avec la création et le renforcement d'infrastructures routières et la généralisation des véhicules (1 119 en 1946 - 74 300 en 1982 - 167 000 en 1992<sup>5</sup>) permettant un éloignement possible entre le domicile et le lieu de travail, les nouvelles constructions s'essaient dans le paysage. Localisées le long des voies, elles colonisent de façon incontrôlée les espaces agricoles et naturels. La réforme agraire des années 70 ayant entraîné une atomisation

---

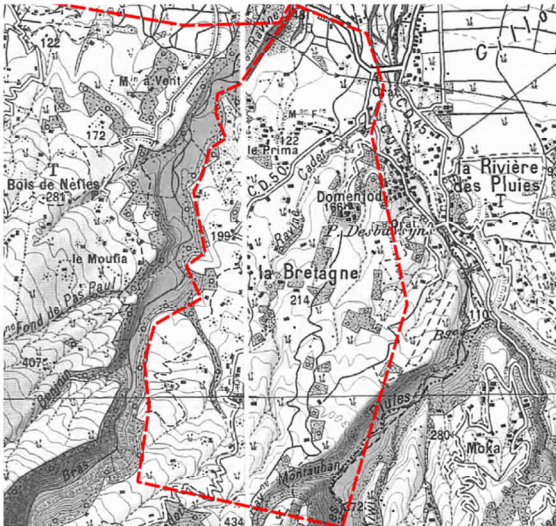
<sup>5</sup> « La Réunion – Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer » - 1995

de la propriété foncière, facilite d'autant plus ce phénomène que le coût du foncier constructible est élevé. Les cartographies du faubourg de La Bretagne à Saint-Denis illustrent ce phénomène d'étalement urbain au cœur d'espaces agricoles. Ces habitats épars le long des quelques chemins existants en 1957 se sont agglomérés, allant jusqu'à constituer un quartier urbanisé de l'agglomération de Saint-Denis en 1980.

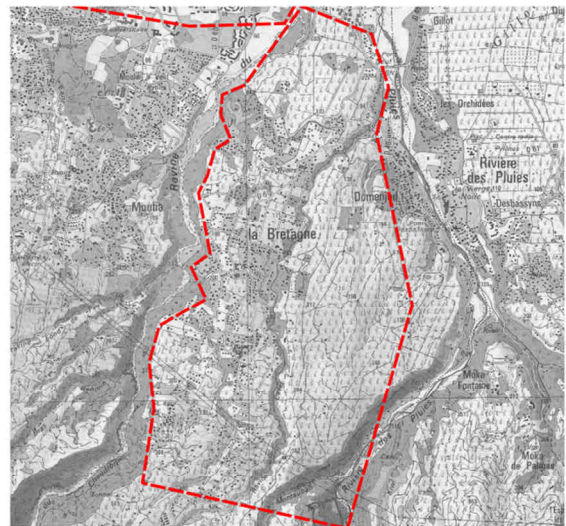
### Cartes historiques du développement urbain de la Bretagne – Saint-Denis

Source IGN

**1957**



**1980**



Cette urbanisation diffuse et importante sur l'ensemble du littoral et des mi-pentes, en dehors de la côte Sud-Est, va profondément marquer le paysage réunionnais. Une ceinture d'urbanisation d'une épaisseur de 5 à 10 km de large et peu dense va ainsi se constituer autour de l'île.

La généralisation des véhicules personnels, l'étalement urbain et l'expansion économique, conduisent à une saturation du réseau routier. En effet, malgré les investissements réalisés, les infrastructures ont été construites à un rythme insuffisant. Ainsi et pour permettre d'améliorer les liaisons entre les différents territoires, de grands travaux d'infrastructures doivent être entrepris, et notamment sur la route du tour de l'île. Entre 1973 et 1976, la « route en corniche » est élargie. Construite en deux fois deux voies, et plus éloignée de la falaise, elle doit renforcer la liaison entre le Nord et l'Ouest. La commune de Hell-Bourg est reliée à Saint-André par une route goudronnée. Un tracé littoral entre Saint-Leu et Saint-Louis est réalisé. La RN2 sera doublée entre Saint-Denis et Saint-Benoit en 1994. En complément des renforcements et doublements du réseau principal, les voiries secondaires (voies cannières, chemins agricoles, ...) sont élargies, accueillent de nouveaux aménagements comme des trottoirs. Si en 1946 seuls 131 km de voies étaient bituminées, on en compte 1 065 km en 1973. Ainsi, le paysage marqué par l'urbanisation du littoral aux mi-pentes, l'est également par les infrastructures routières de plus en plus prégnantes.

#### IV. Le boom immobilier des années 90

Selon la 1ère enquête logements de l'INSEE en 1989, les cases représentent encore la moitié du parc de logements de La Réunion, voire davantage si on y ajoute les cases dégradées. Bénéficiant d'un confort encore très modeste par rapport aux normes métropolitaines, la qualité de ces habitations s'améliore pourtant, soit à l'initiative individuelle, soit à la suite de programmes sociaux de constructions neuves déjà évoqués. En parallèle,

un secteur moderne privé aux normes métropolitaines est en pleine expansion depuis 1986 en lien avec l'accroissement du nombre d'entrepreneurs, de cadres, de professions libérales et de fonctionnaires qui ont pu profiter de la bonne conjoncture économique des dernières années et d'avantages fiscaux importants. En contrepartie, le développement du secteur social a pâti des hésitations entre la construction neuve de type traditionnel et la construction de logements sociaux modernes. La forte croissance attendue du nombre de ménages et le nécessaire rajeunissement du parc entraînent des besoins importants de logements neufs de l'ordre de 8 500 à 10 000 logements par an pour les années 90. Favoriser l'extension du parc et son renouvellement sous ses deux formes, traditionnelle et moderne, tout en contribuant au logement de nombreux ménages dénués ou presque de revenus d'activité constituent les enjeux de la politique du logement à La Réunion.

En effet en 1990, 176 570 logements sont dénombrés à La Réunion dans le cadre du recensement de la population. De 1991 à 2010, la construction de 182 500 logements sera autorisée (source : Sitadel). Le parc de logements a presque doublé sur l'île en deux décennies, même si d'autres éléments influent sur ce chiffre (constructions non autorisées, démolitions, constructions non achevées,...). La population réunionnaise est donc devenue urbaine (taux d'urbanisation : 86% en 1999) en une cinquantaine d'années. Pour répondre aux besoins et aux attentes de ce territoire en pleine expansion économique et aux souhaits de consommation et de mobilité des habitants, les équipements structurants (port et aéroport) sont renforcés. En 1986, le port Est à vocation commerciale est créé. Cet équipement est d'autant plus essentiel dans une économie tournée vers l'importation. L'ambition de ce projet est de faire du port une plateforme d'échanges de l'Océan Indien. Libérant des emprises foncières, sa création permet de penser la réorganisation du « centre de la ville du Port autour des bassins du Port Ouest<sup>6</sup> ». Le projet « Ville et Port » développé à cette occasion permet de remettre en scène l'activité portuaire et de faire du Port Ouest un pôle d'attractivité. En 1994, la « piste longue » est réalisée à l'aéroport Rolland Garros permettant des vols sans escale vers la métropole. Enfin en 1998, l'aéroport de Pierrefonds est créé pour favoriser le développement de la région sud.

Pour mettre fin à la saturation de la RN1 qui impacte fortement les liaisons entre le Nord et le Sud de l'île, et nuit au développement de l'Ouest, notamment à son attractivité touristique, la Route des tamarins est inaugurée en juin 2009. Cette livraison d'un équipement routier élaboré dans les années 80 entame également une nouvelle mutation urbaine sur la côte Ouest. L'urbanisation va connaître de nouveau un développement important, accompagné de nombreux projets d'aménagement public ou privé, sur le littoral et le long de cet axe routier. Les distances domicile-travail vont continuer de s'étendre et le parc automobile réunionnais va doubler en 10 ans. De même, l'achèvement des 1ères phases de travaux du projet de transfert des eaux d'Est en Ouest prend part à ces mutations, avec la mise en irrigation des terres agricoles de l'Ouest et avec, à terme, 17 millions de m<sup>3</sup> d'eau (environ 20% de l'eau captée) destinés à l'alimentation de 5 communes regroupant plus de 200 000 habitants.

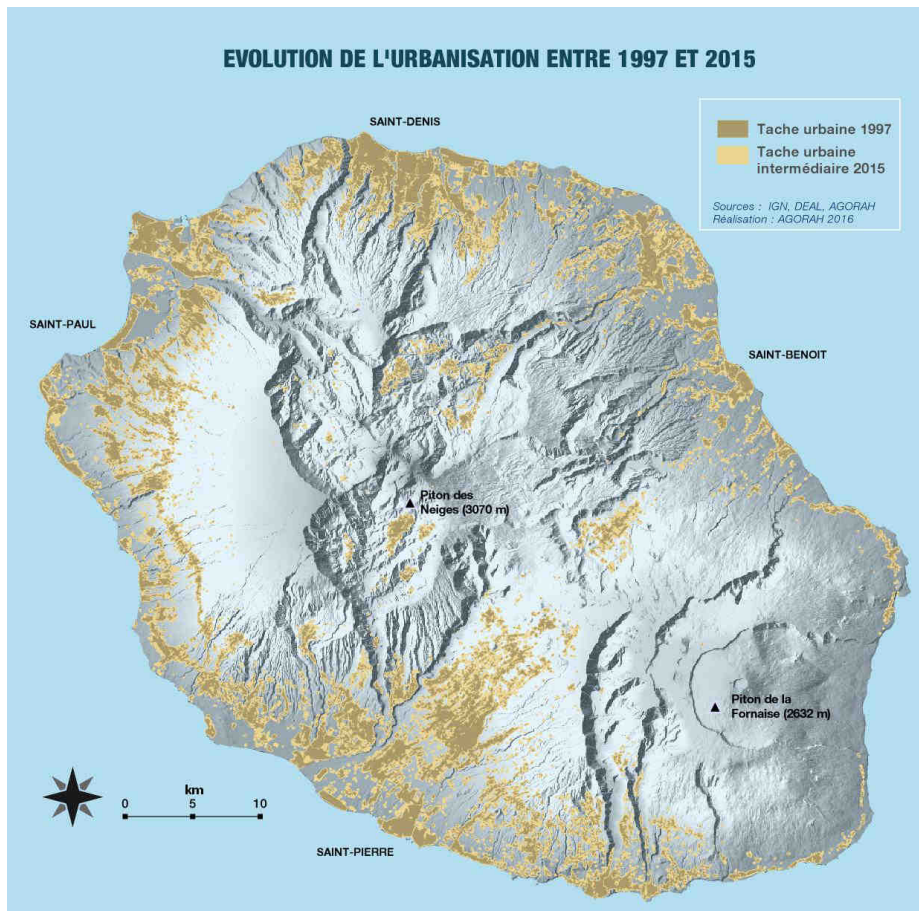
Ainsi, face à une rareté grandissante de l'offre dans les zones urbaines, ce boom de l'immobilier accompagné de la création ou la modernisation d'équipements structurants, va ainsi poursuivre le développement de l'île. De 1997 à 2015, l'emprise bâtie va augmenter de 8 193 ha, et notamment dans le Sud. En raison du potentiel de constructibilité limité du territoire, « les logiques d'aménagement tendent à évoluer (de l'habitat avec jardin à un bâti plus dense) vers une consommation plus réfléchie de l'espace<sup>7</sup>. » Si le développement urbain de La Réunion se fait toujours par extension des espaces urbanisés, les proportions sont désormais plus limitées. Enfin, les principes de densification de l'urbain existant sont désormais privilégiés.

---

<sup>6</sup> « Atlas des paysages de La Réunion » – DIREN REUNION - 2010

<sup>7</sup> « A la croisée des regards... La ville durable réunionnaise dans son territoire » - AGORAH - 2014

## V. Vers une ville réunionnaise durable



Depuis une décennie, les risques, dysfonctionnements et nuisances engendrés par un étalement urbain incontrôlé sur le territoire sont pointés du doigt (coût de fonctionnement pour la collectivité, investissements en termes de réseaux, voiries, équipements, pollution, saturation des réseaux, diminution des espaces agricoles et naturels,...). Ainsi, nombreuses sont aujourd'hui les réflexions sur la ville de demain, sur l'anticipation du territoire et sur la prospective d'un aménagement respectueux, attentifs à son contexte et à ses contraintes géographiques ou naturelles, pour assurer aux réunionnais le meilleur cadre de vie. Nombreux sont également les projets d'aménagement qui répondent à l'évolution démographique de notre population, et transforment progressivement en un lieu du bien vivre, d'équilibre entre les espaces naturels, agricoles et urbanisés, comme l'encourage le Schéma d'Aménagement Régional et les planifications territoriales. Le chantier de la Nouvelle Route du Littoral, le renforcement du réseau routier, le développement des transports collectifs (Transports Collectifs en Site Propre, Réseau Régional de Transports Guidés,...), le projet Ecocité, ... sont autant de grands projets qui s'inscrivent dans cette démarche.

Fabienne COUPEL-SAURET, Présidente de l'AGORAH, et le Conseil d'Administration  
Daniel DAVID / Benoit PRIBAT / Arnaud RITTER / Aurélie RIGAL, responsables de pôle à l'AGORAH