ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE

DU S.A.R.

Schéma d'Aménagement Régional

ORGANISER LA COHÉSION TERRITORIALE AUTOUR DE BASSINS DE VIE, VECTEURS D'ÉQUILIBRE

2017

agorah
AGENCE D'URBANISME À LA RÉUNION

Préambule

Le présent rapport fait partie d'une série de 7 rapports thématiques qui ont été produits par l'AGORAH pour le compte de la Région Réunion. Les thématiques abordées dans chacun de ces rapports sont les suivantes :

- Améliorer l'accès au logement et aux services grâce à une armature urbaine hiérarchisée ;
- Favoriser les transports collectifs et les interconnexions avec les modes doux pour une meilleure mobilité ;
- Réaffirmer le principe d'économie d'espace ;
- Protéger et valoriser les espaces agricoles et naturels en tenant compte de leurs fonctions ;
- Retrouver un marché du logement adapté à la demande et mettre la priorité sur la production de logement social ;
- Organiser la cohésion territoriale autour de bassins de vie, vecteurs d'équilibre ;
- Concevoir un aménagement basé sur l'adéquation besoins/ressources.

Ces thématiques correspondent à 7 des 14 orientations du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de La Réunion qui fut approuvé en Conseil d'État le 22 novembre 2011. Ces orientations ont été retenues à l'issue d'un travail partenarial (groupes de travail Région, DEAL, DAAF, Département animés par l'AGORAH en 2017) comme étant des champs d'investigation pertinents pour se questionner sur la mise en œuvre du SAR au fil du temps.

Chaque rapport propose ainsi sur sa thématique un bilan des évolutions territoriales observées depuis l'approbation du SAR. Il propose également des analyses tant quantitatives que qualitatives sur ces évolutions et les raisons qui y sont inhérentes (facteurs explicatifs). Enfin, il propose des éléments d'appréciation quant à l'application du SAR relativement au champ d'investigation concerné (effets des prescriptions ou préconisations du schéma, liens éventuels avec d'autres documents de planification territoriale, etc.).

Le contenu de ces rapports reflète un travail de fond mené à l'AGORAH sur les 7 thématiques associées aux 7 rapports produits. Ce travail a bénéficié de l'expertise et des données provenant d'acteurs territoriaux, rencontrés en réunions bilatérales ou via l'animation de groupes techniques dédiés, et l'AGORAH tient à leur apporter tous ses remerciements pour leur contribution.

SOMMAIRE

Préambule 2

Approche méthodologique 4

A. Le SAR : une vision stratégique de l'aménagement du territoire 4

B. Résultats présentés 5

1) Démarche suivie 5

2) Structuration du rapport 6

Contexte 7

C. Une économie qui se stabilise mais qui cherche encore à rattraper son retard 7

D. Une dynamique soutenue de création d'emplois mais un taux de chômage toujours important 8

E. L'apparition des zones d'activités économiques à La Réunion 10

Orientation 1 : Encadrer et hiérarchiser l'aménagement de foncier à vocation économique sur l'ensemble du territoire 15

A. Un équilibre territorial encore difficile à trouver 15

B. Une sectorisation géographique des activités économiques sur trois pôles qui persiste 18

C. Une armature économique qui tend à se structurer 22

D. Des maillons encore manquants dans le parcours résidentiel des entreprises 26

E. Des flux pendulaires entre bassins de vie toujours plus importants qui mettent en exergue la polarisation du territoire 28

Orientation 2 : Densifier et optimiser les zones d'activités existantes et à venir et préserver leur vocation économique 31

A. Une surface dédiée aux zones économiques en hausse 31

B. Des zones économiques existantes encore sous-exploitées 33

1) Une présence persistante de parcelles inoccupées 33

2) Vers une optimisation foncière des ZAE existantes 36

C. Des dérives d'occupation et de vocation des ZAE 38

1) Une dérive au profit de l'habitat 38

2) Une dérive au profit du commerce 41

D. Des zones de fait nombreuses sur le territoire 44

E. La nécessaire mise en place d'une gestion durable des ZAE 46

Orientation 3 : Créer de l'emploi et le conforter pour vivre et travailler dans les territoires ruraux dont les Hauts 47

A. Une attractivité résidentielle empreinte de paradoxe 47

B. Une fragilité économique encore palpable mais une structuration qui se dessine 51

Conclusion 54

Approche méthodologique

A. Le SAR : une vision stratégique de l'aménagement du territoire

Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de La Réunion, est un document de planification opposable approuvé par le Conseil d'État le 22 novembre 2011.

Le document définit un projet de territoire tenant compte à la fois des enjeux du territoire et des défis à relever. Comparativement au SAR précédent, approuvé en 1995, le SAR de 2011 n'est donc plus construit autour de principes d'aménagement, mais autour d'objectifs de développement qui traduisent une volonté politique forte :

- Répondre aux besoins d'une population croissante et protéger les espaces agricoles et naturels,
- Renforcer la cohésion de la société réunionnaise dans un contexte de plus en plus urbain,
- Renforcer le dynamisme économique dans un territoire solidaire,
- Sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques.

En matière économique, le SAR de 2011 fait état d'un tissu économique polarisé sur le territoire.

De plus, les surfaces allouées à la vocation économique semblent insuffisantes afin de répondre convenablement à la demande.

Ce constat est d'autant plus pertinent qu'au vu du dynamisme économique du territoire et d'une démographie en cours de transition, les besoins de production de biens et de services seront, dans les années qui viennent, plus importants, et ce sur l'ensemble du territoire.

Aussi, les principaux constats établis sont les suivants :

- Une inégalité et disparité territoriale dans la répartition des zones d'activités économiques : 80% des surfaces des ZAE concentrées sur 4 pôles.
- Des zones mieux dotées en zones d'activités économiques : les Bas, notamment les bassins de vie Nord et Ouest.
- Un tissu économique peu développé sur les bassins de vie Est et Sud les mi-pentes, les Hauts et les quartiers ruraux alors même que ces régions connaissent un accroissement de leur population.
- Une nécessité de hiérarchiser les ZAE en cohérence avec l'armature urbaine,
- Un foncier économique insuffisant : un besoin de 900 hectares à horizon 2020,
- Des déplacements pendulaires importants en raison d'un éloignement emploi/habitat qui se renforce,
- Une densification des ZAE existantes à privilégier en parallèle de l'aménagement de nouveaux espaces,
- Une préservation de la vocation des ZAE nécessaire,
- Un équilibre emploi/habitat à rechercher dans les Hauts et les territoires ruraux.

Face à ces différents constats, le SAR fixe comme l'une de ses orientations principales l'objectif de *« renforcer le dynamisme économique dans un territoire solidaire »*. Pour y parvenir, un des principes clés du document réglementaire est d' *« organiser la cohésion territoriale autour de bassins de vie, vecteurs d'équilibre »*.

C'est bien l'évaluation de ce principe qui constituera le fil conducteur des analyses menées dans le cadre de ce présent rapport. En ce sens, les trois orientations à traiter sont :

- Encadrer et hiérarchiser l'aménagement de foncier à vocation économique sur l'ensemble du territoire,
- Densifier et optimiser les zones d'activités existantes et à venir et préserver leur vocation économique,
- Créer de l'emploi et le conforter pour vivre et travailler dans les territoires ruraux dont les Hauts.

L'objectif est ainsi de mesurer l'impact de la stratégie volontariste que porte le SAR de 2011, sous l'angle économique, à travers la constitution de 4 bassins de vie censés constituer des entités complémentaires, permettant un équilibre emploi/habitat/services.

B. Résultats présentés

1) Démarche suivie

Les résultats qui sont présentés dans la suite de ce rapport relèvent d'une démarche permettant, par rapport au contenu du SAR, de mettre en avant des éléments dits « de bilan ». Ce sont le plus souvent des éléments quantitatifs qui reflètent directement l'évolution territoriale depuis la date d'approbation du SAR (2011) ou qui permettent de se positionner aux éléments présentés dans son état initial de l'environnement et qui reprennent généralement des données de 2007.

Le contenu de ce rapport met également en avant des éléments dits « d'analyse », qui peuvent être des chiffres clés, des graphiques, des cartographies, ou de simples commentaires qualitatifs, dont le but est d'alimenter la réflexion sur les évolutions territoriales qui ont été observées, et de fournir – lorsque cela est possible – des facteurs explicatifs permettant d'aller jusqu'à l'identification des raisons inhérentes aux évolutions qui ont pu être constatées.

Enfin, ce rapport met en avant des éléments dits « d'évaluation » dans la mesure où l'angle sous lequel l'évolution du tissu économique et de son équilibre a été étudiée prend en compte les prescriptions et préconisations qui sont énoncées dans le SAR. Ces prescriptions sont d'une certaine façon re-questionnées afin de savoir si elles ont eu un impact positif par rapport à ce qui en était attendu.

Au final, le contenu de ce rapport permet d'apporter des éléments de réponse par rapport à l'orientation « Organiser la cohésion territoriale autour de bassin de vie » (telle qu'elle avait était formulée dans le SAR) que l'on peut aujourd'hui présenter sous la forme de la question « avons-nous conçu un aménagement du territoire permettant un développement économique harmonieux et équilibré ? ».

Relativement aux éléments présents dans l'état initial de l'environnement du SAR et relativement aux principales prescriptions se rattachant à la question de l'équilibre territorial, les points de questionnement choisis reprennent les trois orientations fines C.1, C.2 et C.3 et sont donc les suivants :

- Avons-nous permis le développement équilibré des bassins de vie en matière économique ?
- Avons-nous préservé et optimiser les zones d'activités économiques ?
- Avons-nous permis le développement des territoires ruraux et un rapprochement emploi/habitat ?

Ces éléments renvoient à un certain nombre de questions sous-jacentes et ont donc chacun guidé la structuration de la suite de rapport.

2) Structuration du rapport

Le présent rapport se décline en trois parties abordant ainsi les trois sous-orientations fines définies plus hauts.

Dans chacune de ces parties sont dans un premier temps présentés et analysés des éléments liés aux évolutions qui ont été constatées par rapport au développement du tissu économique, sous l'angle des zones d'activités économiques de production, depuis l'approbation du SAR ou depuis la réalisation de son état initial de l'environnement. Ces éléments peuvent directement être vus comme des éléments de mise à jour par rapport aux éléments qui étaient indiqués dans l'état initial du SAR.

Face au besoin de s'interroger sur la mise en œuvre du SAR au fil du temps, le rapport présentera ensuite des éléments relatifs aux évolutions inhérentes des zones d'activités économiques de production.

En particulier seront abordées des questions comme la mise en œuvre d'une armature économique hiérarchisée pour la partie s'intéressant à l'équilibre des bassins de vie, et des questions comme la densification des zones d'activités existantes, l'augmentation des surfaces qui leur sont dédiées et le développement des territoires ruraux.

Photographie 1 : Commune de L'Étang-Salé © Agorah

Contexte

C. Une économie qui se stabilise mais qui cherche encore à rattraper son retard

En 2016, La Réunion fêtait les 70 ans de la Départementalisation et force est de constater que les transformations structurelles de l'économie de l'île ont été particulièrement importantes en un laps de temps record. **Entre 2005 et 2015, La Réunion a ainsi connu une augmentation de son PIB de plus de 40 %[1].**

Le taux de croissance du PIB de La Réunion s'établissait ainsi à 2,8% en 2015 et laissait apparaitre un dynamisme positif pour le territoire. L'IEDOM indiquant alors que *« L'année 2016 confirme le maintien de l'économie réunionnaise dans un environnement conjoncturel bien orienté ».*

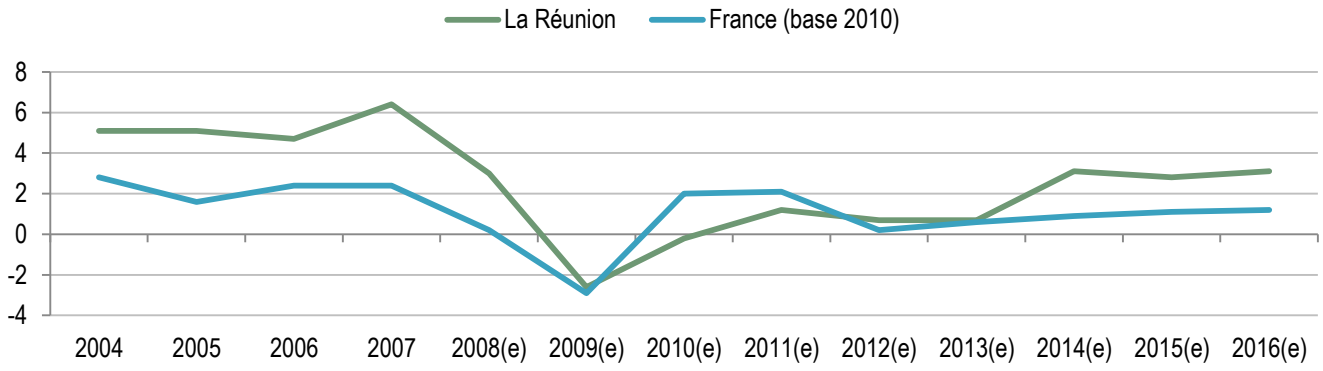
Ainsi, malgré une insularité, un éloignement et un relief longtemps perçus comme des freins, l'île a su tirer profit de ses atouts et rayonne aujourd'hui sur l'Océan Indien comme l'un des territoires les plus développés, se hissant au 54e rang mondial[2] selon l'Indice de Développement Humain (IDH), soit le plus haut de la zone indocéanique.

Avec ce regain du taux de croissance suite au passage de la crise de 2008, on note une sensible augmentation du nombre d'entreprises créées en 2016 qui, d'après les données de l'INSEE, s'élèvent à un peu plus de 6 000, soit +2% sur la période 2015-2016 (alors qu'on enregistrait -8,3% entre 2014-2015), et ce, dans la plupart des secteurs d'activités, à l'exception du secteur de la construction. Cette dynamique de création d'entreprises est toutefois à relativiser par rapport à un taux de pérennité qui reste relativement faible, avec 53% des entreprises encore actives au bout de 5 ans.

On dénombre ainsi un peu plus de 51 000 entreprises en 2016 sur le territoire réunionnais. 83% d'entre elles comptent moins de 10 salariés, laissant apparaître une économie réunionnaise constituée principalement de TPE/PME.

Malgré ces indicateurs qui démontrent une santé économique relativement bonne du territoire, La Réunion atteste encore un retard important par rapport à l'hexagone, classée quant à lui, au 22e rang mondial de l'IDH (bien que cette comparaison entre un territoire jeune et insulaire et un territoire continental dont le développement s'est étalé sur plusieurs siècles, connaisse plusieurs limites).

En effet, si le taux de croissance économique démontre une bonne dynamique, d'autres indicateurs socio-économiques restent encore à améliorer.



Graphique 1 : Évolution du taux de croissance du PIB à La Réunion entre 2004 et 2016
Source : Insee

[1] Rapport annuel 2016, édition 2017, IEDOM
[2] Classement selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2010

D. Une dynamique soutenue de création d'emplois mais un taux de chômage toujours important

Le nombre d'emplois connaît chaque année une hausse significative à La Réunion. Ainsi, entre 2000 et 2007, l'île a connu un taux de création d'emplois particulièrement important et se classait ainsi en tant que région française la plus dynamique (+3,0% par an en moyenne contre +0,8% au niveau national[3]).

Le passage de la crise économique a fortement ralenti cette tendance (environ +2%/an). Néanmoins, on remarque un taux toujours nettement supérieur à celui enregistré à l'échelle nationale (environ +0,2%). On assiste d'ailleurs à une reprise plus franche de cette dynamique depuis 2013 avec un taux de création d'emplois de +2,9%/an entre 2013 et 2016 et ce dans l'ensemble des secteurs d'activités, à l'exception de la construction, en raison de l'impact important de la crise de 2008 sur ce secteur d'activité.

Malgré cela, le taux d'emploi à La Réunion reste bien en deçà de la moyenne métropolitaine avec 48,1% en 2016 contre 64,3%.

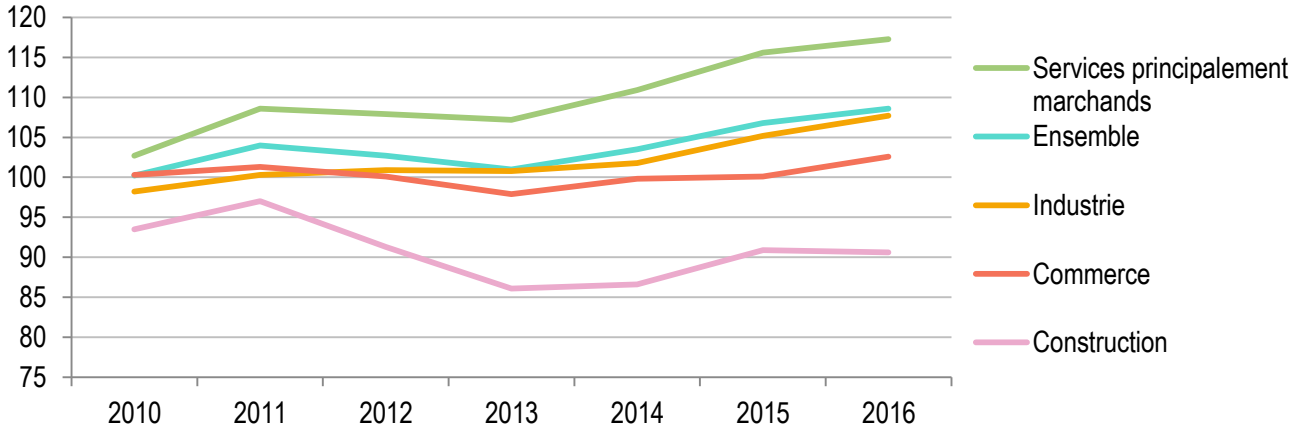
Le taux de chômage reste donc important à La Réunion. En ce sens la population au chômage représente 22,4% de la population active.

Néanmoins, bien que nettement supérieur au taux national, celui-ci représente le niveau le plus bas qu'a connu La Réunion depuis 1967, lui permettant de se détacher du titre de territoire le plus touché par le chômage et de passer à un taux inférieur à celui de la Guadeloupe, de la Guyane et de Mayotte.

Au regard des chiffres de l'évolution démographique du territoire, on observe, à l'instar des conclusions de l'INSEE, que La Réunion, bien que dynamique en matière de création d'emplois, ne parvient pas à absorber le nombre important de jeunes actifs arrivant sur le marché du travail, venant, entre autre, expliquer cette situation paradoxale. En effet, malgré un relatif ralentissement démographique observé à l'échelle de l'île, le processus de transition démographique est toujours en cours sur le territoire. Le taux de mortalité rejoint un niveau similaire à celui de la métropole. Néanmoins, le taux de natalité reste, quant à lui, nettement supérieur. Au premier janvier 2016, l'INSEE recensait ainsi 232 000 réunionnais âgés de 15 à 34 ans, soit 30% de la population.

Cette situation démographique reste donc une donnée importante afin d'appréhender au mieux les besoins en matière d'aménagement du territoire, notamment sur son volet économique, avec une population qui devrait passer de 851 000 habitants en 2016 à 1 000 000 à horizon 2037[4].

Graphique 2 : Évolution de la création d'emploi à La Réunion par secteur d'activités entre 2010 et 2016, base 100.
Source : Insee



[3] Rapport annuel 2016, édition 2017, IEDOM

[4] Étude INSEE « La population réunionnaise à horizon 2050 », 28 novembre 2017

Photographie 2 : Commune de La Possession © Agorah

E. L'apparition des zones d'activités économiques à La Réunion

D'une manière générale, la zone d'activités économiques a fait son apparition dans les années 60 au niveau national. Cela devait principalement permettre de délocaliser les entreprises des centres urbains vers leur périphérie et ainsi de séparer la fonction résidentielle de la fonction productive, vectrice de nuisances. Ce phénomène représentait alors un vrai tournant par rapport aux villes-usines, notamment en France métropolitaine.

La notion de zone d'activités économiques, bien que ne bénéficiant pas de définition légale, se caractérise ainsi comme ***« un espace aménagé selon une démarche volontariste par un agent économique (privé ou public) en vue d'être commercialisé (vendu ou loué) à des entreprises (secteur marchand) ou à des organismes (secteur non marchand), afin que ceux-ci puissent exercer leur activité économique. La vocation d'une zone d'activités économiques est d'accueillir des activités industrielles, artisanales, commerciales et tertiaires»***[5].

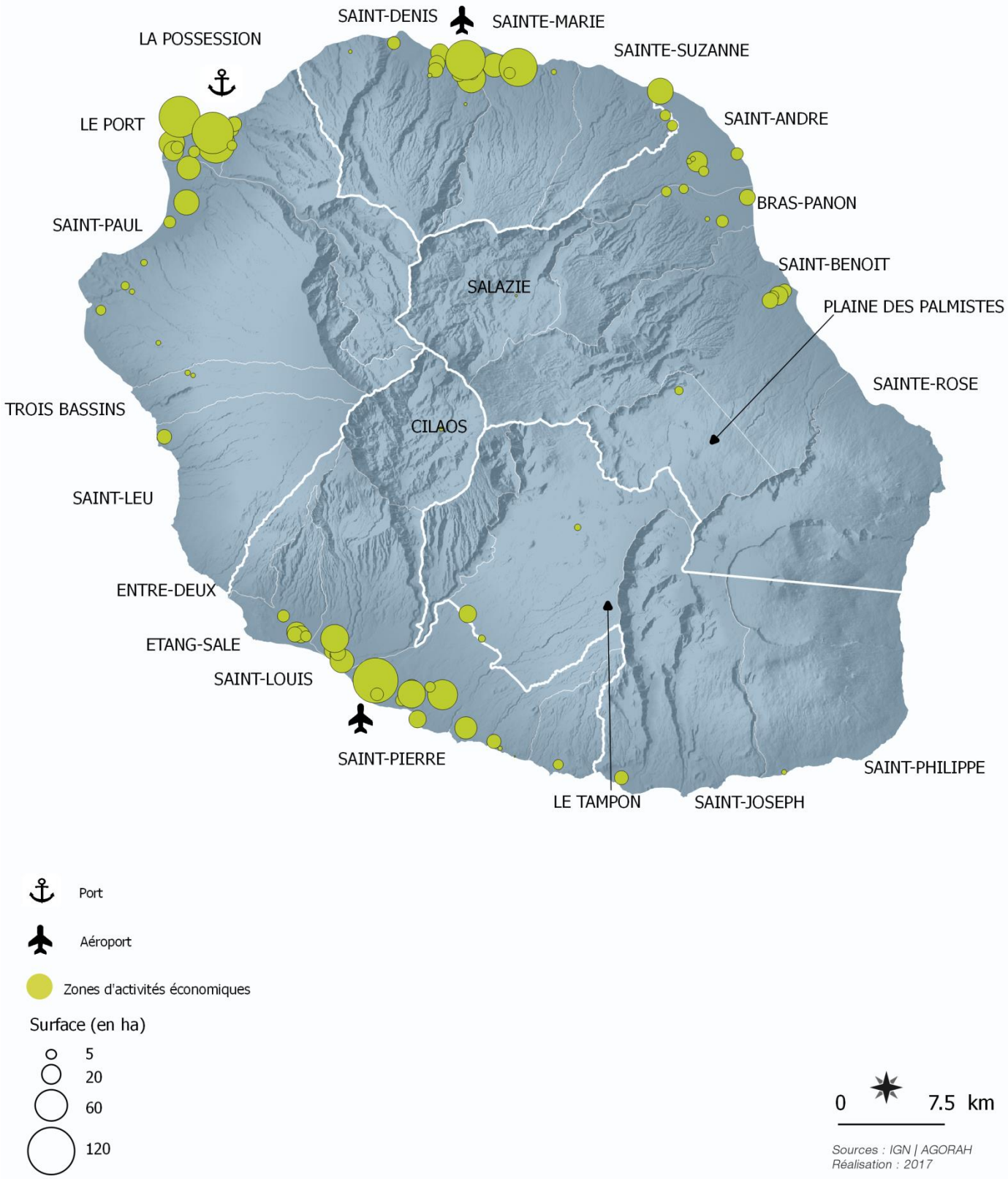
Cette définition, relativement large, pouvant inclure aussi bien des zones à dominante commerciale que de production, s'en trouve ainsi restreinte au sein du SAR : *« les ZAE ont vocation à accueillir des activités artisanales, industrielles, logistiques, technologiques, portuaires et aéroportuaires ainsi que les activités de recherche, de formation et d'enseignement qui valorisent le pôle économique ».* C'est donc sur cette définition que s'appuiera l'analyse réalisée tout au long du présent document.

La première zone d'activités économiques de La Réunion a ainsi été créée en 1963 sur la commune du Port, à proximité directe du Port Maritime, principale porte d'entrée du territoire, avec laquelle elle entretient des relations étroites de par l'implantation d'activités logistiques et de stockage. 54 ans après, la Zone Industrielle n°1 constitue d'ailleurs toujours une zone économique majeure de l'île.

Photographie 3 : Zone Industrielle n°1 – Commune du Port © Agorah

[5] Site internet du Sénat : www.senat.fr

Les zones d'activités économiques de La Réunion



Au fil du temps, d'autres zones d'activités économiques se sont implantées sur le territoire, d'abord en périphérie des principaux centres urbains : Saint-Denis, Saint-Pierre et Le Port.

Ces dernières avaient d'ailleurs toutes des vocations axées vers les activités industrielles. Toutefois, à contrario de la Métropole, il s'agissait davantage pour le territoire réunionnais de la structuration d'une activité économique émergente plutôt que de délocalisations d'entreprises d'ores et déjà existantes.

Dès 1980, la majeure partie des communes littorales de La Réunion disposait d'au moins une zone d'activités économiques. Les grandes zones industrielles ont alors cohabité avec la création de zones plus petites, adaptées à l'implantation d'entreprises de taille réduite.

On dénombre ainsi 88 zones de production en 2016. Ces dernières constituent le type de zones économiques le plus répandu sur le territoire (devant notamment les zones commerciales) bien que la vocation des ZAE ne soit pas toujours respectée, avec de nombreuses activités commerciales dans certaines d'entre elles.

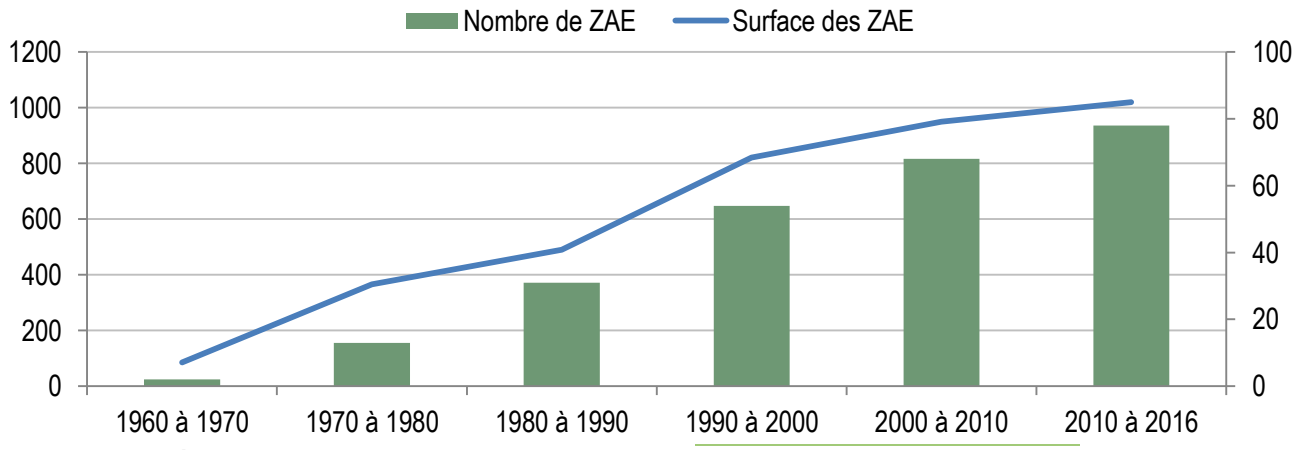
La surface totale dédiée aux zones économiques a augmenté de manière importante depuis 1963 et atteint une surface globale de près de 1 070 hectares en 2016.

Le TCO constitue le territoire qui dédie la surface la plus importante aux zones d'activités économiques et permet de faire profiter à de nombreuses entreprises d'une proximité stratégique avec le Port Maritime de La Réunion. La CIVIS s'affirme également en matière économique et se positionne juste derrière le TCO.

À travers la Loi NOTRe[6], des changements notoires en matière de développement économique ont été insufflés. Les zones d'activités économiques sont redevenues un sujet de premier ordre, notamment par le transfert de leur compétence opéré depuis le 1er janvier 2017 des communes vers les intercommunalités.

Cela a notamment soulevé la question de leur gestion, face à des zones majoritairement trentenaires, composées d'un bâti très peu renouvelé et d'espaces publics mal entretenus et devenus inadaptés. Par le biais de ce constat, le coût de remise à niveau de ces ZAE s'en trouve élevé, dans un contexte où les collectivités publiques font face à des restrictions budgétaires sévères, et ne possèdent donc plus les moyens de réaliser les opérations nécessaires.

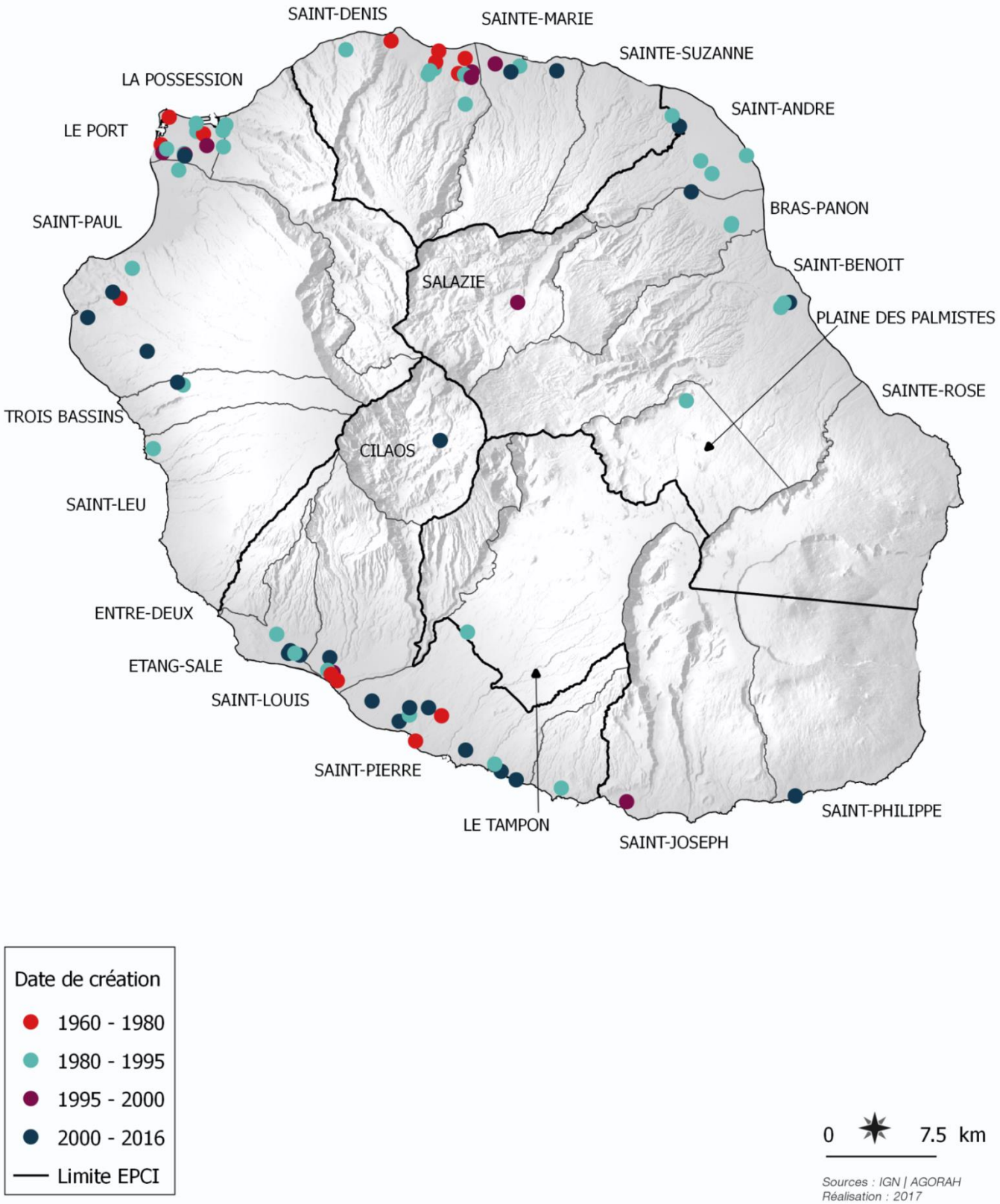
Entre 2004 et 2016, ce sont 218 hectares supplémentaires qui ont été alloués aux zones d'activités économiques. Près de 50% de ce foncier supplémentaire se sont développés au sein du bassin de vie Sud laissant penser à un effet lié à la livraison de la Route des Tamarins en faveur du développement du Sud.



Graphique 3 : Évolution du nombre et de la surface des ZAE à La Réunion depuis 1960

[6] Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Les ZAE selon leur date de création



Le modèle appliqué jusque-là aux zones d'activités économiques s'en trouve ainsi obsolète. **Il ne s'agit aujourd'hui plus simplement de délocaliser les zones en dehors des centres urbains mais davantage de regrouper des entreprises « compatibles » sur un même espace adapté afin de développer des synergies entre elles,** dans le but de créer de la valeur ajoutée, profitant à la fois aux entreprises, aux employés, à la collectivité (par le biais de la fiscalité) et d'une manière plus générale, au territoire.

Dans ce contexte, la mobilisation de foncier supplémentaire pour la création de nouvelles zones d'activités économiques, bien que nécessaire, doit également s'accompagner d'une véritable **intensification des usages au sein des zones existantes permettant de retrouver une réelle attractivité pour ces espaces qui restent « le principal outil de développement économique pour les élus locaux »[7].**

En ce sens, le SAR s'empare de l'ensemble des problématiques exposées et laisse entrevoir une meilleure appréhension des nouvelles zones économiques.

Toutefois, le caractère non rétroactif du document réglementaire laisse un nombre important de zones d'activités économiques subir des dérives qui réduisent leur efficience.

La déclinaison des orientations économiques édictées par le Conseil Régional à travers le Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), conséquence directe de la loi NOTRe, doit ainsi pallier à cette faiblesse, à travers notamment l'incitation à une meilleure gestion des ZAE et à leur modernisation.

Photographie 4 : ZAE Les Sables – Commune de l'Étang-Salé © Agorah

[7] Article de presse, Les Echos, Pierre-Cécil Brasseur : « l'obsolescence des zones d'activité est une bombe à retardement », 04 octobre 2017

Orientation 1 : Encadrer et hiérarchiser l'aménagement de foncier à vocation économique sur l'ensemble du territoire

A. Un équilibre territorial encore difficile à trouver

Le SAR de 1995 abordait déjà la question de l'équilibre territorial et de **la nécessité d'une solidarité territoriale, notamment envers les microrégions Est et Sud de l'île, mais également envers les Hauts.** En effet, ces dernières affichent un retard significatif au travers des principaux indicateurs économiques, à commencer par le taux de chômage, le nombre d'entreprises et d'emplois salariés.

16 ans après, le SAR de 2011 établissait alors le même constat : « *les salariés privés de La Réunion sont concentrés dans 4 communes qui regroupent «seulement» 46% de la population :*

- *Saint-Denis,*
- *Saint-Pierre,*
- *Saint-Paul,*
- *Le Port ».*

On notait en effet que Saint-Denis concentrait à elle seule 30% des emplois salariés à l'échelle de La Réunion. Dans le même temps, Saint-Pierre, à l'échelle du bassin Sud regroupait 45% des emplois salariés, alors que la commune n'accueillait *« que »* 28% de la population.

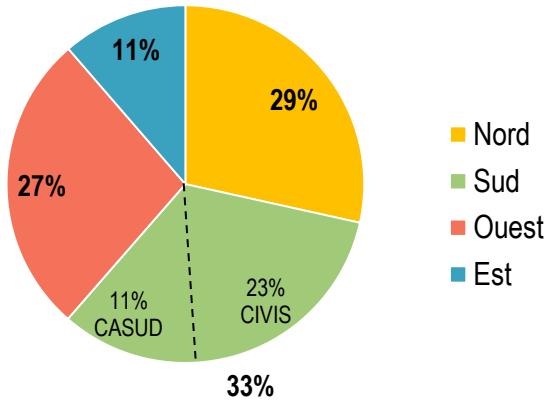
Face à cette tendance, le SAR de 2011 posait un **objectif d'équilibre emploi/habitat en proposant une armature économique en cohérence avec l'armature urbaine.** Cette hiérarchisation du territoire devait ainsi assurer une articulation des zones économiques *« en fonction des différentes échelles urbaines ».* La traduction de cet objectif devait alors permettre la constitution d'un maillage du tissu économique répondant au principe de solidarité territoriale et au sein duquel de nouvelles zones d'activités, à vocation artisanale et/ou de taille adaptée, viendraient s'implanter au sein des villes-relais et des bourgs de proximité.

Au regard des chiffres de 2016 et du graphique ci-après, force est de constater que l'équilibre territorial préconisé par le SAR de 2011 n'a pas encore été atteint.

En effet, à l'instar des états des lieux réalisés dans le cadre du SAR de 1995 et celui de 2011, on observe **une concentration des entreprises au sein de trois microrégions,** à savoir le Nord qui concentre 29% des entreprises de La Réunion, l'Ouest (27%) et le Sud-Ouest (CIVIS) (23%). Cette concentration se fait alors au détriment des microrégions Est et Sud (CASUD) qui, à elles deux ne concentrent que 21% des entreprises de l'île.

Ramenée au nombre de zones d'activités, l'analyse est d'autant plus sévère. **La CASUD n'enregistre en effet que 4 zones d'activités sur son territoire** (sur 88 zones de production à l'échelle régionale), dont aucune créée depuis 2011. De même, sur la CIREST ce sont 18 zones d'activités qui sont recensées, dont une seule créée depuis 2011, ce qui pose la question de l'attractivité de ces territoires.

Cette analyse à l'échelle des zones d'activités est toutefois à nuancer, d'une part du fait d'un nombre relativement important de projets en cours au sein de ces deux territoires (notamment sur le Tampon et Saint-Joseph pour la CASUD et sur Saint-Benoît pour la CIREST). La plupart de ces projets sont toutefois encore à l'état de l'étude. D'autre part, du fait d'un nombre d'entreprises au sein des ZAE qui n'est pas représentatif du nombre total d'entreprises présentes au sein du territoire.



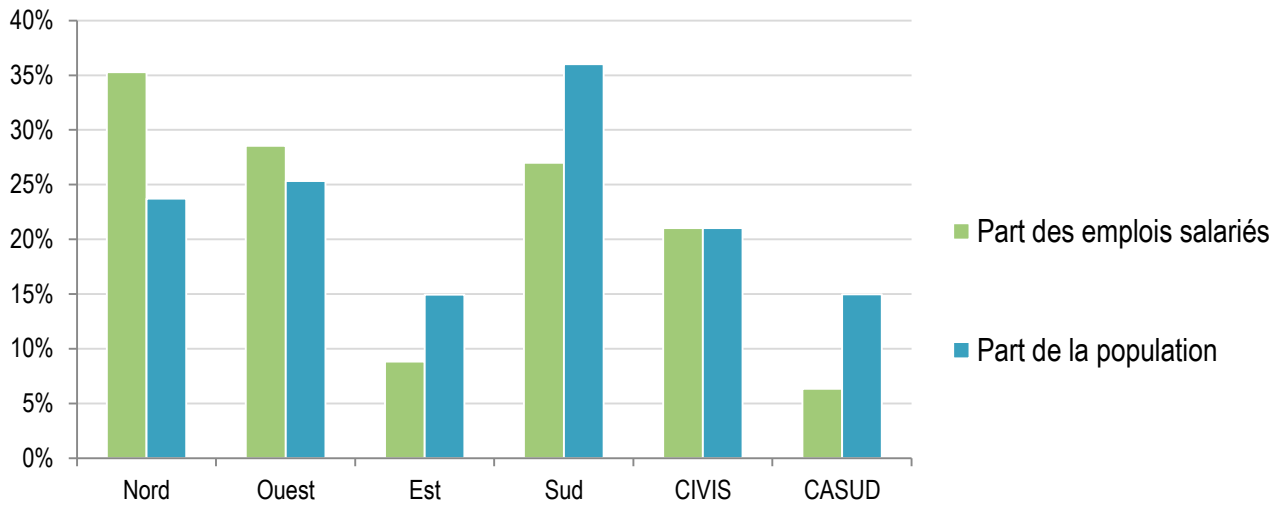
Graphique 4 : Part des emplois salariés selon les bassins de vie en 2016

Lorsqu'on compare la part de la population concentrée au sein de chacun des bassins de vie à la part des emplois salariés, on remarque le même déséquilibre et ce, de manière accentuée.

En ce sens, on observe deux microrégions qui se distinguent avec une part des emplois en leur sein supérieure à la part de la population régionale qu'elles accueillent :

- La microrégion Nord, qui accueille 24% de la population de La Réunion, mais concentre 35% des emplois de l'île,
- La microrégion Ouest, qui accueille 25% de la population de La Réunion, mais concentre 29% des emplois de l'île,
- Enfin, les microrégions Sud et Est accusent des parts d'emplois particulièrement faibles par rapport à la part de la population réunionnaise qu'elles accueillent sur leur territoire, avec respectivement 27% et 9% des emplois salariés pour l'accueil de 36% et 15% de la population de l'île.

La microrégion Sud affiche des disparités importantes entre les deux EPCI qui la constituent (CIVIS et CASUD). En effet, lorsque l'analyse se porte uniquement sur le territoire de la CIVIS, on remarque que ce dernier affiche un équilibre, avec une part égale des emplois et de la population qu'elle accueille (21%). Alors que, la CASUD accuse un déséquilibre particulièrement important avec une part des emplois salariés très inférieure (6%) à la part de la population (15%).



Graphique 5 : Part des emplois salariés et de la population de chaque bassin de vie en 2016

À l'échelle communale, ces disparités sont exacerbées et l'analyse réalisée au sein du SAR de 2011 reste vérifiée. On observe ainsi quatre communes concentrant 64% des emplois salariés de l'île mais n'accueillant *« que »* 43% de la population réunionnaise, à savoir :

- Saint-Denis (27% des emplois salariés),
- Saint-Pierre (14%),
- Saint-Paul (12%),
- Le Port (11%).

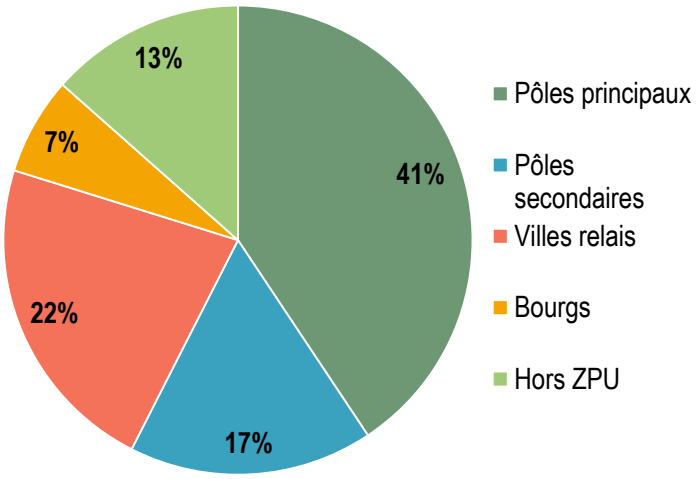
En parallèle de cette analyse, il est également intéressant de se pencher sur la répartition des entreprises par rapport aux différents pôles de l'armature urbaine du SAR.

On observe alors, à travers le graphique ci-contre, **un tissu économique particulièrement développé au sein des pôles principaux qui concentrent à eux seuls plus de 40% des entreprises recensées sur le territoire.** Confrontés au graphique suivant, il est d'ailleurs possible de distinguer deux bassins de vie dont les pôles principaux concentrent un nombre important d'entreprises, à savoir les microrégions Nord et Ouest.

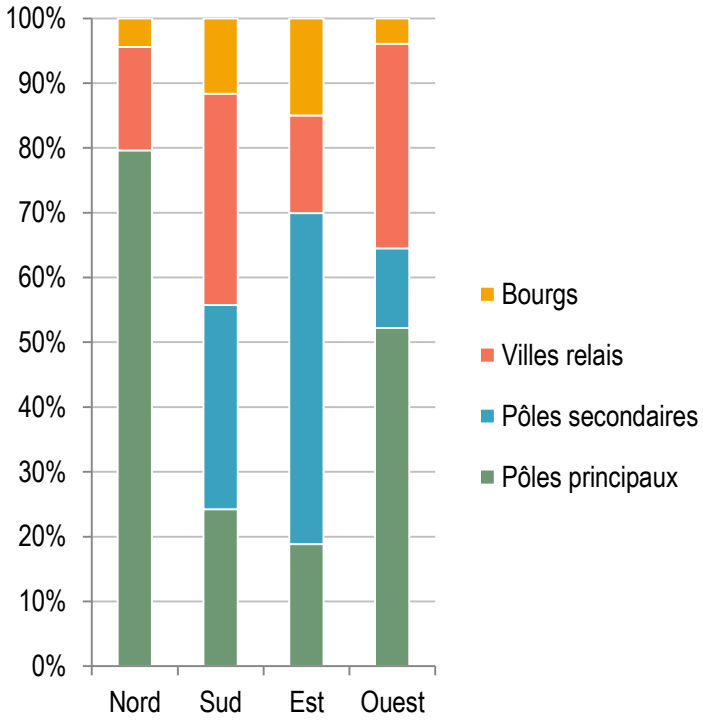
La seconde conclusion que l'on peut tirer de ces graphiques concerne **les pôles secondaires qui semblent moins développés que les villes-relais, ces dernières abritant davantage d'entreprises.** On remarquera toutefois, concernant le bassin de vie Est, une particularité, puisque le pôle secondaire de Saint-André connait un développement bien plus important que le pôle principal.

Ce sont les villes-relais des bassins de vie Sud et Ouest qui abritent la plus grande part d'entreprises. Concernant **les bourgs, ces derniers constituent le pôle urbain le moins développé.** Néanmoins, le bassin de vie Est concentre une part relativement significative d'entreprises au sein de ses différents bourgs.

Le bassin de vie Sud se distingue quant à lui grâce à un relatif équilibre de développement entre les différents pôles de l'armature urbaine, bien que les bourgs affichent un nombre bien plus faible d'entreprises implantées.



Graphique 6 : Part des entreprises implantées au sein de chaque pôle de l'armature urbaine



Graphique 7 : Part des entreprises implantées au sein de chaque bassin de vie selon l'armature urbaine

B. Une sectorisation géographique des activités économiques sur trois pôles qui persiste

À l'instar des emplois, les zones d'activités sont polarisées sur le territoire de La Réunion. Pour reprendre les chiffres du SAR de 2011, il était question d'une superficie évaluée à 832 hectares dédiés aux zones d'activités de production. Le document réglementaire avait d'ores et déjà souligné une répartition géographique inégale :
« 79% des surfaces de zones d'activité de l'île sont concentrées sur quatre grands pôles :

- *322 hectares autour du Port, 12 zones d'activités y compris celle de Cambaie, soit 39% des surfaces de l'île,*
- *151 hectares à l'Est de Saint-Denis, soit 18% des ZA de l'île,*
- *111 hectares à l'Ouest de Saint-Pierre, soit 11,5% des ZA de l'île,*
- *75 hectares à l'Étang-Salé–Saint-Louis, soit 9% des ZA de l'île. »*

Cette répartition des surfaces établie dans le SAR de 2011 soulignait ainsi quatre grands pôles économiques sur le territoire, avec tout de même des différences entre ces pôles. En effet, lorsqu'on observe la surface des zones d'activités économiques autour du Port, celle-ci représente presque le double de la surface des trois autres pôles combinés.

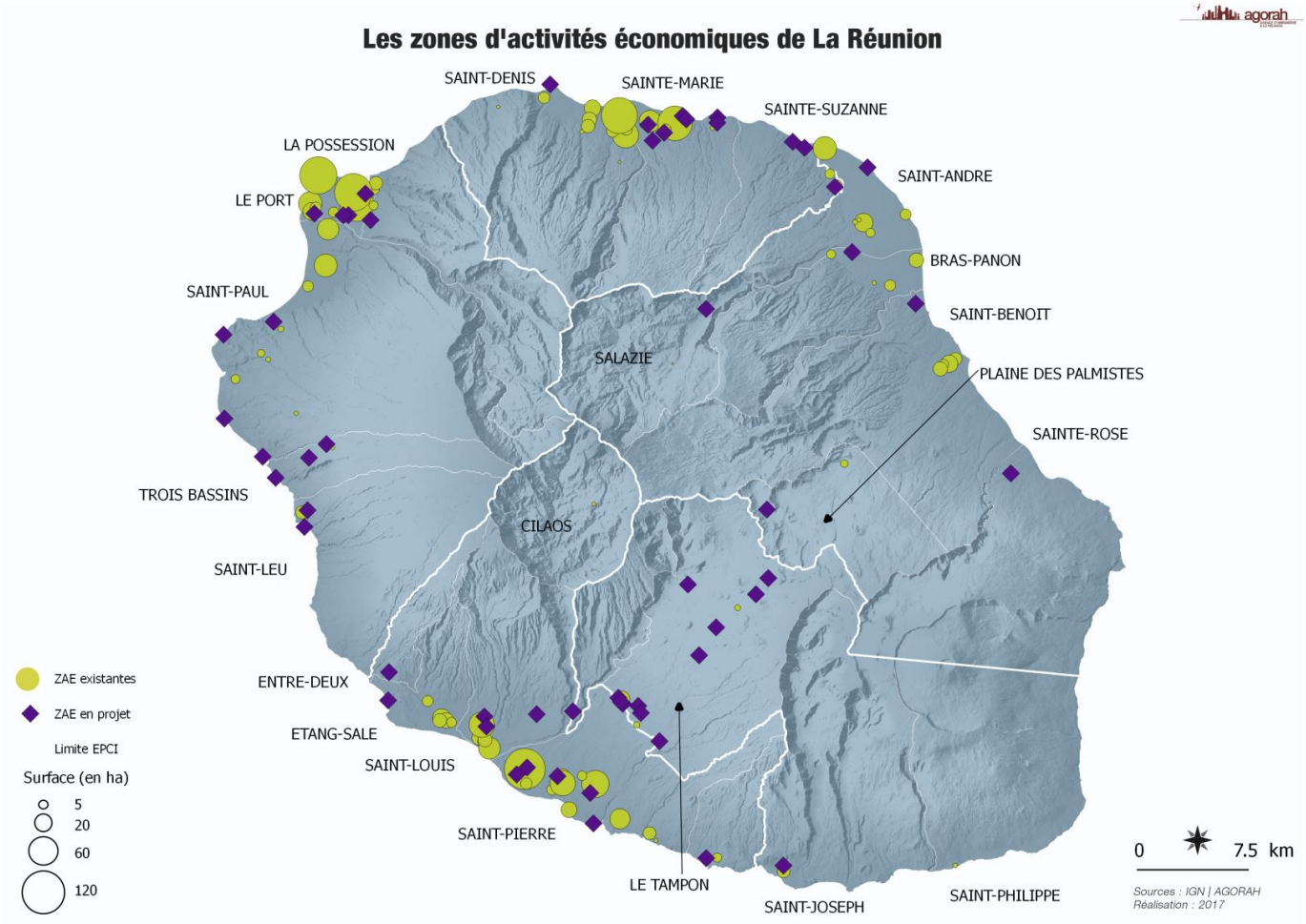
Hormis le pôle de L'Étang-Salé – Saint-Louis, on retrouve ainsi à l'identique les quatre pôles au sein desquels sont concentrés les emplois salariés, ce qui atteste finalement d'une corrélation entre la localisation des zones d'activités économiques et la concentration des emplois. Face à ce constat, le SAR de 2011 préconisait la structuration d'une armature économique permettant d'une part de conforter les pôles économiques principaux (avec notamment la création des Pôles d'Activités à Vocation Régionale [PAVR]) et d'autre part de répartir les nouvelles zones d'activités économiques de manière à assurer un équilibre entre les différentes échelles de l'armature urbaine (notamment les villes-relais et les bourgs de proximité).

Ainsi, en 2016, la répartition des zones d'activités économiques à l'échelle régionale laisse apparaître une concentration sur les mêmes pôles déjà constatés en 2011, avec d'ailleurs un renforcement de ces derniers au détriment du reste du territoire. En effet, si le diagnostic de 2011 pointait une concentration à hauteur de 77,5% sur les quatre pôles économiques majeurs, en 2016, ce sont 78,5% des surfaces qui sont recensées au sein de ces derniers, soit 1 point de plus qu'il y a 5 ans :

- 324,5 hectares autour du Port (15 ZAE), soit 30% des surfaces de l'île,
- 253 hectares à l'Est de Saint-Denis / Sainte-Marie (11 ZAE), soit 23%,
- 144 hectares à l'Ouest de Saint-Pierre (7 ZAE), soit 13%,
- 137 hectares à L'Étang-Salé / Saint-Louis (10 ZAE), soit 12,5%.

Des évolutions significatives sont toutefois à signaler par rapport à l'analyse de 2011. Ainsi, on remarque que le pôle économique autour du Port a très peu évolué tandis que les trois autres secteurs ont connu une augmentation significative des surfaces dédiées aux ZAE. Cela explique ainsi la baisse de la part des surfaces concentrées sur le Port (de 39% en 2011 à 30% en 2016), et ce, en faveur des autres pôles économiques, avec notamment Saint-Denis/Sainte-Marie qui passe de 18 à 23%.

De même, concernant les deux pôles situés au Sud-Ouest de l'île, on remarque aujourd'hui une continuité des zones économiques entre L'Étang-Salé et Saint-Pierre. Cette observation laisse ainsi penser qu'il s'agit désormais d'un seul et même pôle qui s'étend entre ces deux communes. À eux deux, ces pôles représentent 25,5% des surfaces de l'île dédiées aux ZAE et devancent le pôle économique Nord et se positionnant derrière l'Ouest.



D'une manière générale et au vu de la cartographie ci-dessus, on note une localisation des zones économiques à La Réunion principalement regroupées sur le littoral du territoire. La concentration la plus visible se situe ainsi au niveau de la microrégion Ouest, autour du port maritime, et s'étale entre Saint-Paul et La Possession.

Dans le Sud, ce même regroupement est observé entre L'Étang-Salé et Saint-Pierre. Dans le Nord, ce sont les communes de Sainte-Marie et Saint-Denis, aux alentours de l'aéroport, qui accueillent la majorité des zones d'activités économiques de la microrégion. Enfin, dans l'Est, les ZAE restent relativement éparpillées entre Saint-André et Saint-Benoît et de petite taille.

Finalement, **la première conclusion que traduit cette localisation préférentielle concerne l'attractivité des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans le choix d'implantation des entreprises.**

En ce sens, **l'éclatement de l'activité portuaire et la mise en œuvre de plateformes logistiques souhaités par le SAR de 2011 devaient participer à une répartition plus égale des ZAE sur le territoire.** Toutefois, force est de constater que cette orientation n'a pas encore trouvé de traduction concrète sur le territoire. **On ne recense aujourd'hui qu'une seule plateforme logistique en projet, à proximité du site aéroportuaire de Pierrefonds et de la future ZAC Roland Hoareau (PAVR de la microrégion Sud).**

On peut également noter deux projets en cours relatifs à l'activité portuaire, à savoir le projet d'aménagement de la Zone Arrière Portuaire sur la commune du Port, voué à l'expansion du Grand Port Maritime de La Réunion, mais également le projet de Pôle Portuaire, Industriel et Énergétique de Bois Rouge sur la commune de Saint-André, qui permettrait ainsi l'implantation d'un second port sur le territoire et dans le même temps de fortement dynamiser le bassin de vie Est, bien

qu'aujourd'hui non compatible avec les orientations du SAR.

La seconde conclusion que l'on peut poser est que **la localisation des ZAE est étroitement liée à l'emplacement des axes routiers principaux.** En effet, l'attractivité de la zone est souvent dépendante de sa bonne visibilité et d'une accessibilité aisée. Ainsi, la grande majorité des ZAE de l'île se positionne le long des Routes Nationales sur le littoral de l'île, qui se constituent comme des voies rapides dotées de 2x2 voies.

Les ZAE restent peu nombreuses dans l'intérieur de l'île et ne sont constituées que de petites zones à vocation artisanale, dont l'attractivité reste particulièrement faible. Seule la commune du Tampon, unique ville (pôle secondaire) des mi-pentes, s'est dotée de plusieurs espaces d'accueil pour les entreprises et se prépare à l'implantation de plusieurs zones d'activités de taille relativement importante sur son territoire. Exceptée la situation particulière de la commune du Tampon, les autres projets de création de ZAE, bien que nombreux, se localisent essentiellement sur la partie littorale de La Réunion, à proximité des zones déjà existantes.

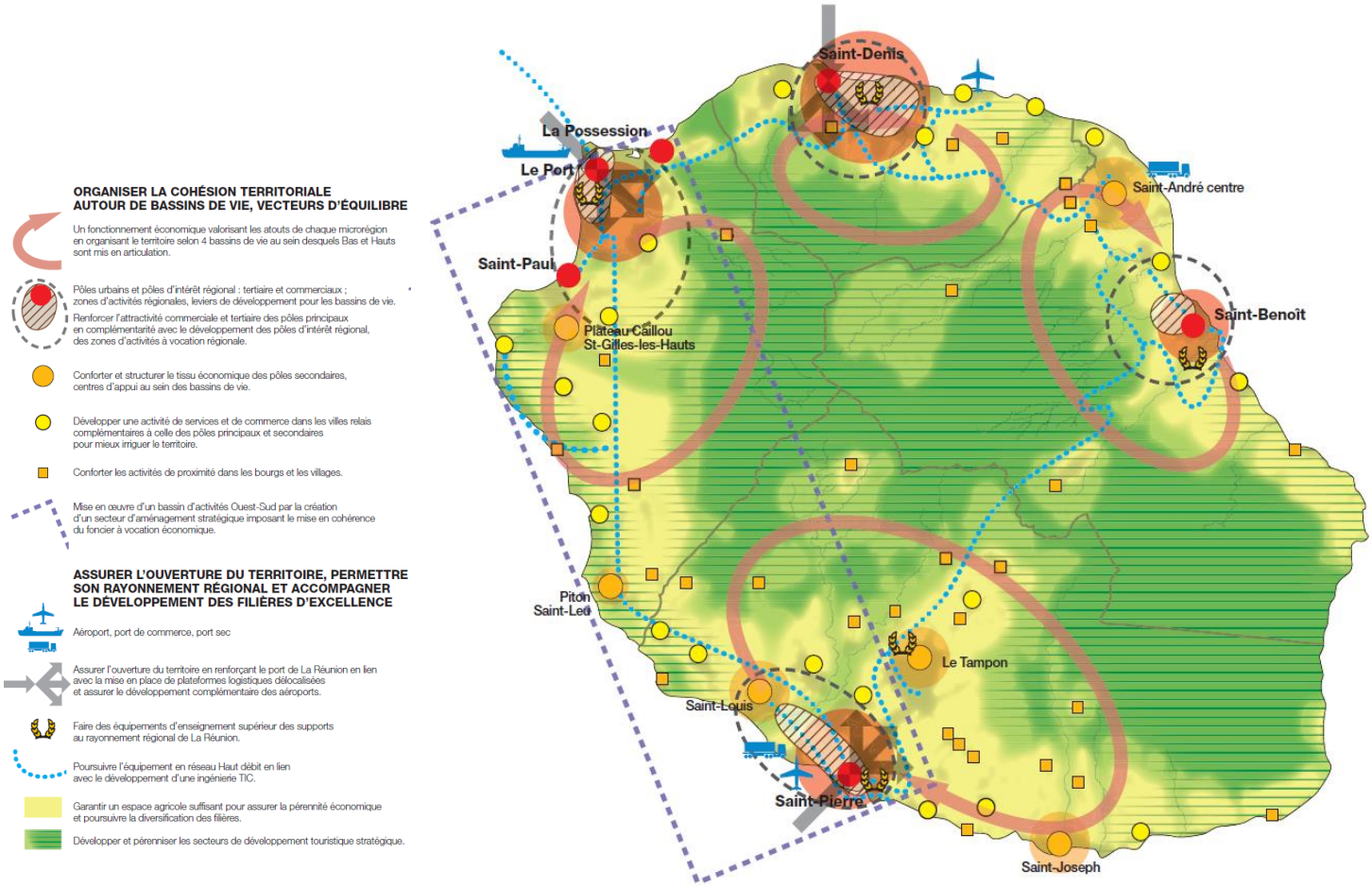
Il est important de rappeler que les zones d'activités économiques ne captent qu'une part des emplois salariés présents sur le territoire. En effet, une partie significative des entreprises sont implantées de manière diffuse au sein de l'espace urbain ou dans les centres urbains. Toutefois, il semblerait que la localisation des ZAE et leur dynamisme reflètent relativement bien le dynamisme économique du territoire.

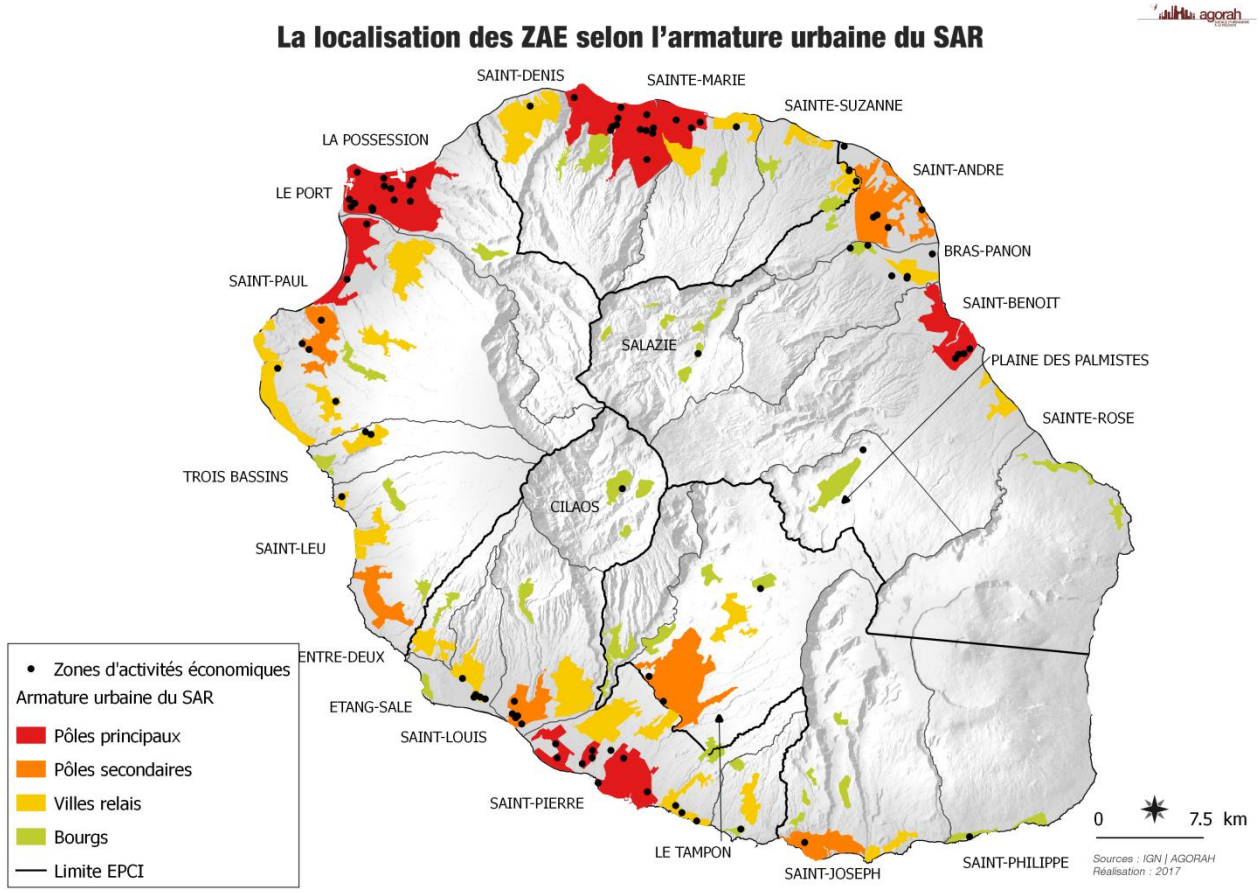
Ces observations laissent ainsi apparaître les limites de l'armature économique fixée par le SAR de 2011.

Photographie 5 : Parc des Sables d'Or – Commune de l'Étang-Salé © Agorah

Photographie 6 : Commune de l'Étang-Salé © Agorah

C. Une armature économique qui tend à se structurer





La volonté du Schéma d'Aménagement Régional de 2011 d'instaurer une organisation hiérarchisée du territoire s'est traduite par la structuration de bassins de vie correspondant à chacune des quatre microrégions. Ces bassins de vie sont ainsi déclinés eux-mêmes selon l'armature urbaine proposée par le document réglementaire et ce, dans une volonté de cohérence entre les différentes échelles territoriales (pôle principal, pôle secondaire, ville-relais, bourg de proximité).

Cette structuration et hiérarchisation du territoire s'est ainsi déclinée à travers une vision économique dans un souci d'équité entre les territoires et de solidarité pour l'accès à l'emploi de la population et le développement de chacune des microrégions, en s'appuyant sur leurs atouts afin de souligner leur complémentarité.

Confronter les deux cartes précédentes permet ainsi de relever une structuration des pôles principaux de chacune des microrégions qui se vérifie. On remarque ainsi un nombre de zones économiques particulièrement important qui disposent d'espaces d'accueil significatifs. **C'est ainsi que les pôles principaux concentrent 797 hectares dédiés aux zones d'activités de production, soit plus de 70% des surfaces dédiées à l'activité de l'île.**

Cette analyse n'est toutefois pas valable pour la microrégion Est. En effet, cette dernière reste peu pourvue en zones économiques et on ne recense que 40 hectares (répartis entre 4 ZAE) dédiés à ces espaces au sein de son pôle principal (soit 4% des surfaces de l'île), loin derrière la microrégion Sud avec 170 hectares. **Les projets restent également peu nombreux sur le territoire de la CIREST**, bien que la création du Pôle d'Activités à Vocation Régionale sur son pôle principal doit lui faire bénéficier d'une augmentation de 45 hectares et ainsi doubler sa surface dédiée aux zones économiques.

L'analyse de la structuration économique des pôles secondaires est également satisfaisante, ces derniers jouant de plus en plus leur rôle d'appui aux pôles principaux. On recense ainsi 130 hectares de surfaces dédiées aux ZAE au sein des pôles secondaires à l'échelle régionale. On notera **toutefois la faible organisation économique des pôles secondaires du Tampon (2 ZAE recensées) et de Saint-Joseph (1 ZAE recensée) au sein de la microrégion Sud.** Plusieurs projets de création et d'extension d'espaces économiques sont toutefois en cours sur ces territoires et devraient ainsi venir contredire cette analyse dans les prochaines années. L'organisation économique de ces deux pôles secondaires de la microrégion Sud revêt une importance fondamentale au vu de la taille importante du bassin de vie, sur lequel la simple structuration du pôle principal (Saint-Pierre) ne pourra satisfaire l'ensemble du territoire.

De même, la microrégion Ouest accuse une sous-exploitation du potentiel économique du pôle secondaire de Saint-Leu au sein duquel seule une zone économique est recensée, à savoir la ZAC Portail. La création de cette zone devait en effet se positionner en tant que pôle économique majeur, profitant de sa connexion directe avec la Route des Tamarins, afin d'être le véritable trait d'union entre la région Ouest et Sud. Aujourd'hui, cette zone d'activités à l'origine à dominante production s'est vue très largement déviée de sa vocation première pour constituer une zone commerciale.

À contrario, **la microrégion Est affiche une structuration économique satisfaisante des pôles secondaires par rapport au pôle principal.** Les surfaces dédiées restent toutefois relativement faibles en raison de zones économiques de petite taille.

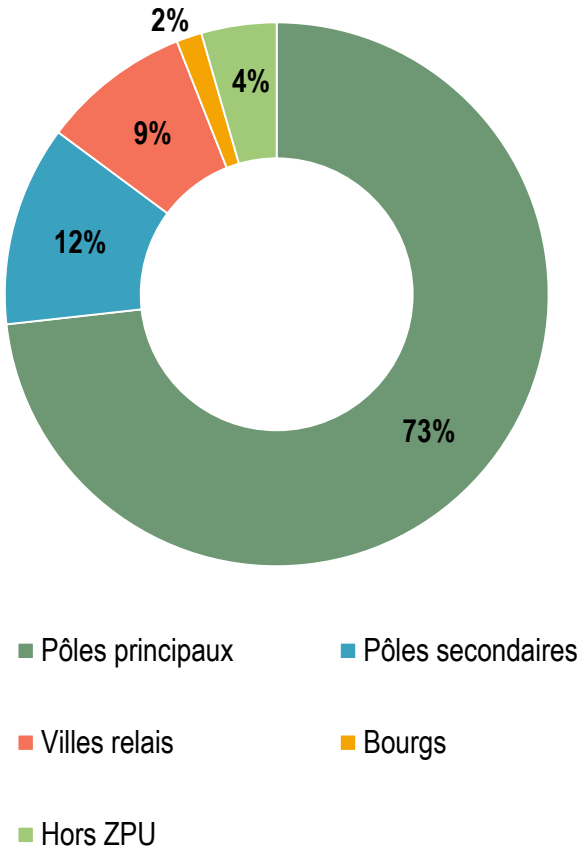
Aussi, si les pôles principaux et les pôles secondaires bénéficient d'une structuration qui a suivi les orientations de l'armature économique proposée par le SAR, **ce sont les villes-relais et les bourgs qui accusent un réel déficit de développement.** En effet, au sein des villes-relais, malgré la volonté du SAR de constituer des

« zones d'activités ou artisanales de taille adaptée », on y constate un faible développement.

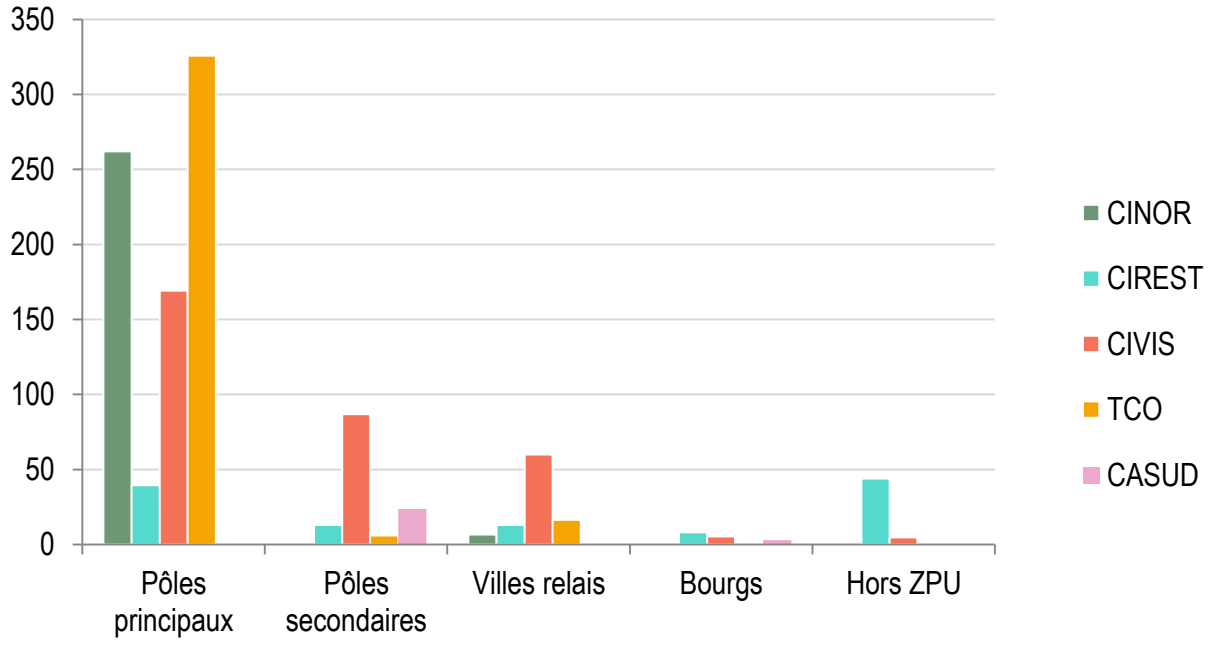
Toutefois, le bassin de vie Sud se distingue avec une réelle structuration économique des villes-relais. À lui seul, ce dernier concentre 60 hectares des espaces économiques implantés au sein de ce niveau de l'armature urbaine sur les 96 hectares recensés à l'échelle de l'île. Les autres microrégions restent peu dotées en zones d'activités économiques au sein des villes-relais : 8 hectares sur l'Est (notamment sur Bras-Panon), 11,5 hectares au Nord (Sainte-Suzanne) et 16,5 hectares à l'Ouest (Trois-Bassins et Saint-Paul).

Au sein des bourgs de proximité, on enregistre une surface totale de 16 hectares dédiés à la vocation économique. Ces derniers ne sont localisés qu'au sein des bassins de vie Sud (8 hectares) et Est (8 hectares), les deux autres microrégions étant ainsi totalement dépourvues de zones d'activités au sein des bourgs de proximité. On retrouve pour cette polarité urbaine la même analyse que concernant les villes-relais avec un faible développement de zones économiques adaptées.

Finalement, cette analyse corrobore les résultats de l'analyse précédente, concernant la répartition des entreprises par polarité de l'armature urbaine.



Graphique 8 : Distribution (en %) des surfaces dédiées aux zones d'activités économiques de production selon l'armature urbaine



Graphique 9 : Distribution (en hectares) des surfaces dédiées aux zones d'activités économiques de production selon l'armature urbaine et par bassin de vie

La nécessité de doter les territoires des Hauts en zones artisanales peut toutefois être questionnée.

En effet, ces territoires fragiles économiquement trouvent souvent un dynamisme en raison de la présence d'artisans en cœur de bourg. Ces derniers participent à la fois à l'économie du territoire et revêtent souvent un caractère touristique non négligeable. Il semble alors important de préserver cette localisation préférentielle des artisans, du moins tant que ces activités ne présentent pas de nuisances à la cohabitation résidentielle, ces derniers participant largement à l'attractivité des centres bourgs. **L'incitation à délocaliser les activités artisanales vers des zones périphériques peut en effet avoir un impact contreproductif sur la vitalité du centre bourg.**

Il s'agirait néanmoins de **favoriser le développement d'espaces d'accueil innovants et adaptés pour ces activités artisanales en cœur de village.** Espaces qui, aujourd'hui, font particulièrement défaut au sein des territoires ruraux et notamment des Hauts. En ce sens, la réalisation de l'Archipel des Mascareignes composé d'ateliers, au cœur du village de Cilaos, est résolument un exemple de réussite tant en matière d'intégration architecturale et paysagère que d'attractivité économique et touristique.

Photographie 7 : Archipel des Mascareignes – Commune de Cilaos

D. Des maillons encore manquants dans le parcours résidentiel des entreprises

En lien direct avec la recherche d'un équilibre territorial, **il s'agit également de proposer aux entreprises un véritable parcours résidentiel adapté à chaque étape de croissance de ces dernières.** En ce sens, le SRDEII souligne également cette nécessité en partant du constat suivant : *« Au déficit quantitatif de l'offre [en foncier économique] s'ajoutent des problématiques d'adéquation aux besoins de la demande ».*

En effet, outre une réelle tension de l'offre quantitative en foncier économique et locaux d'activités, **le parcours résidentiel de l'entreprise se heurte à l'absence de certains chaînons permettant aux entreprises de bénéficier d'un espace adapté à leurs besoins selon leur état de maturité.** Cette absence est d'autant plus marquée que la conjoncture économique actuelle laisse de moins en moins la possibilité aux nouvelles entreprises d'acquérir, dès leur lancement, le foncier voire, de s'implanter directement dans des locaux d'activités, souvent coûteux.

Le développement d'espaces adaptés au début de vie des entreprises semble ainsi primordial : *« Ateliers, box et espaces de coworking pour les porteurs de projets et les créateurs, hôtels d'entreprises et pépinières généralistes et thématiques… Ces parcours garantiront la mobilité et la rotation des bénéficiaires en limitant les durées d'hébergement et en encourageant l'offre locative d'immobiliers d'entreprises »*[8].

Le développement de ces espaces permettrait également de pallier au temps long de l'aménagement de nouvelles zones économiques, souvent incompatible avec un besoin d'implantation d'une entreprise qui s'inscrit dans un temps très court.

[8] SRDEII, Région Réunion, 2017, page 34

De même, la difficulté de développement des zones artisanales dans les territoires ruraux et des Hauts, corrélée la plupart du temps à un coût d'aménagement trop élevé pour stimuler l'initiative privée, pourrait trouver une partie de sa solution dans la création de ces espaces innovants. En ce sens, le SRDEII souligne qu' *« une attention particulière sera apportée au maillage du territoire, notamment dans les Hauts ».*

Les ateliers du foncier économique[9] ont en ce sens permis de mettre en évidence **une offre peu adaptée à la demande des entrepreneurs qui font souvent face à des espaces trop grands par rapport à la taille de leurs activités. La modularité des espaces économiques semble dès lors à privilégier afin de répondre à la demande des entreprises par une offre adéquate.** La réalisation de la ZAE de l'Éperon constitue en ce sens une étude de cas intéressante. A la livraison des locaux, ces derniers offrant des espaces trop importants pour les entreprises artisanales désireuses de s'y installer, une réflexion sur la modularité des espaces a été mise en place permettant d'adapter la taille des ateliers.

Aujourd'hui, cette zone d'activités affiche ainsi une occupation totale de l'ensemble des espaces proposés.

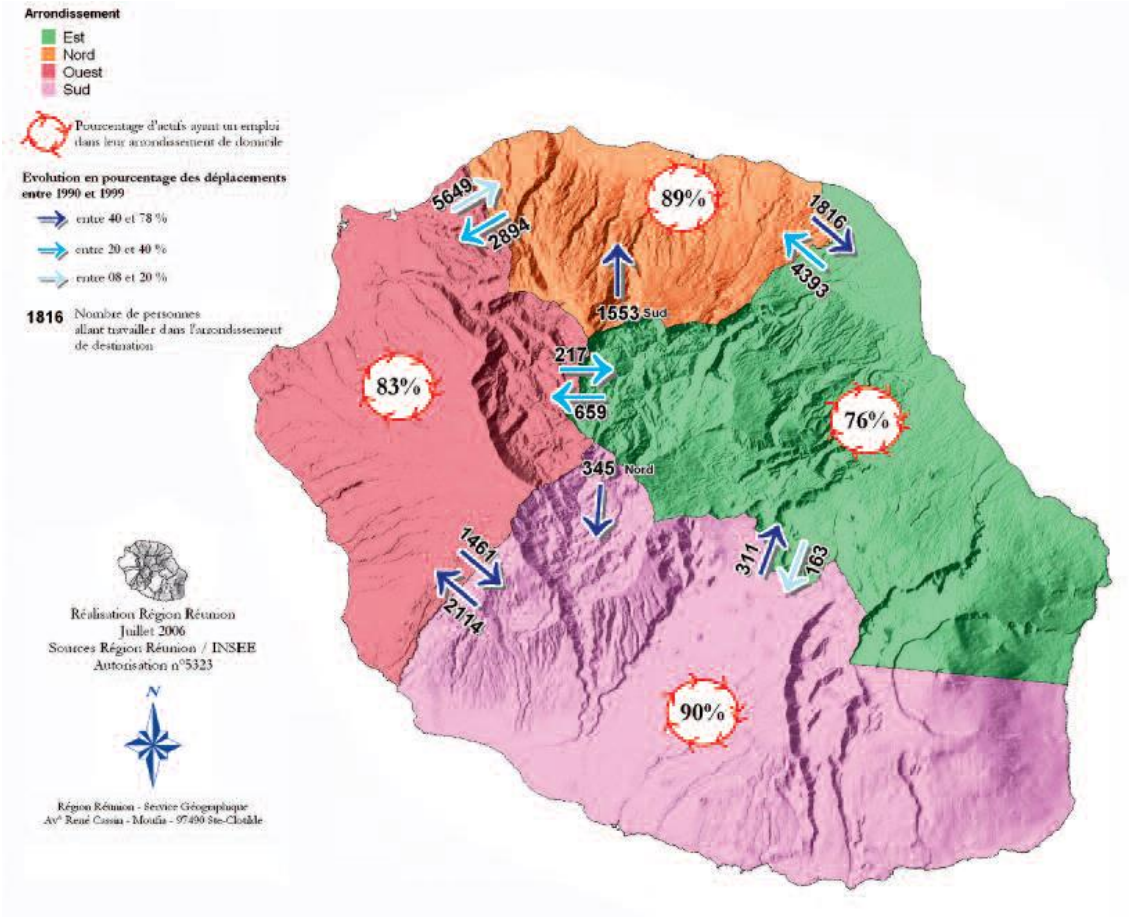
Photographie 8 : Pépinière d'entreprises – Zone Intercommunale d'Entreprises – Commune de l'Étang-Salé

[9] 3 ateliers ont été organisés par l'AGORAH durant l'année 2017 sur trois thématiques relatives au foncier économique et ont permis d'enrichir l'analyse de ce rapport

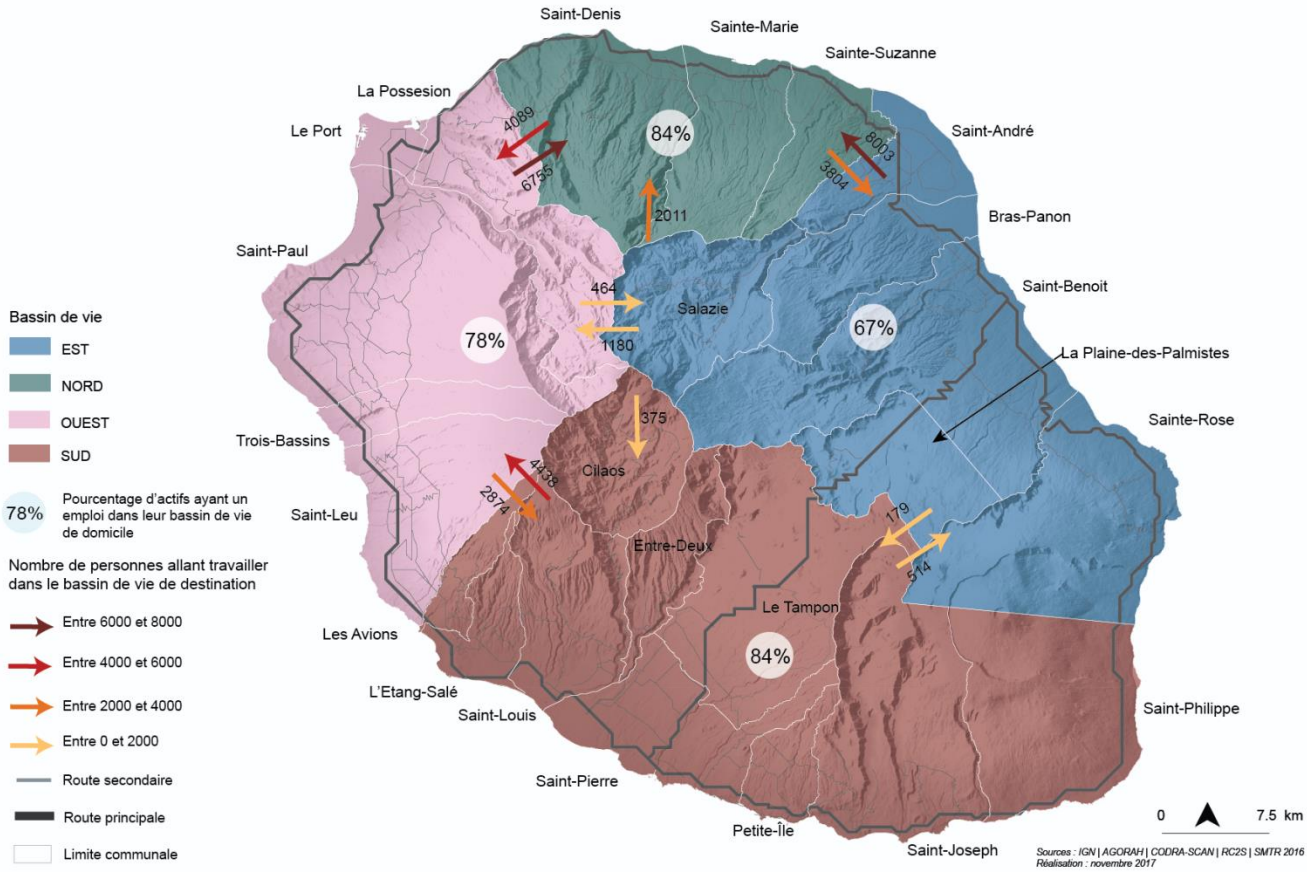
Photographie 9 : Commune de Sainte-Suzanne © Agorah

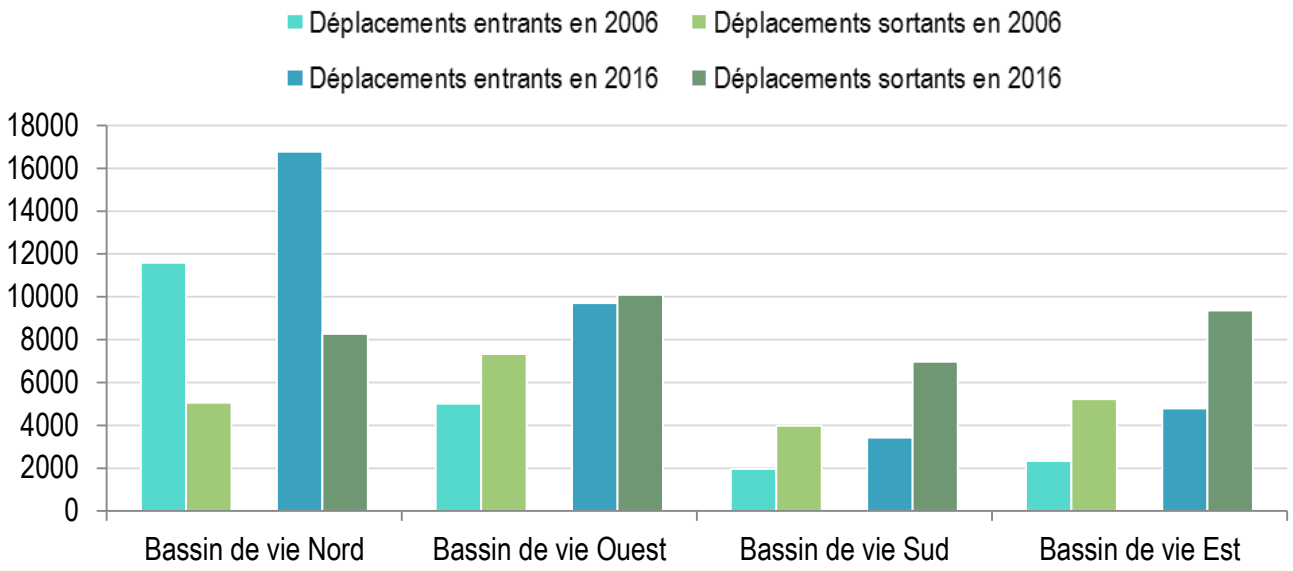
E. Des flux pendulaires entre bassins de vie toujours plus importants qui mettent en exergue la polarisation du territoire

Les déplacements domicile-travail à La Réunion en 2006



Les déplacements domicile-travail à La Réunion en 2016





Graphique 10 : Évolution du nombre de déplacements quotidiens entrants et sortants par bassin de vie entre 2006 et 2016

Conséquence directe d'une polarisation de l'emploi et des services sur le territoire, le SAR soulignait une forte mobilité liée aux déplacements pendulaires, venant ainsi *« renforcer l'interdépendance entre les zones littorales et les zones des Hauts ».*

Ainsi, en 2016, le temps moyen nécessaire aux réunionnais pour se rendre de leur domicile à leur lieu de travail est ainsi de 24,2 minutes (contre 23,4 minutes à l'échelle de la France métropolitaine).

La première cartographie ci-contre datant de 2006, faisait état de plus de 21 500 déplacements quotidiens entre bassins de vie et permettait de distinguer des réalités différentes selon le pôle considéré. Le document réglementaire l'analysait ainsi : « à *l'échelle des microrégions, si le Sud semble fonctionner de manière relativement autonome avec 90% de déplacements internes au territoire, l'Est, à l'inverse (76%), apparaît fortement polarisé par le Nord. Le caractère monofonctionnel résidentiel de l'Est induit cette relation forte avec le principal pôle d'emploi, Saint-Denis. L'Ouest (83%) et le Nord entretiennent des échanges qui tendent à diminuer au profit d'une relation Ouest-Sud ».*

L'analyse a été actualisée en 2016 à travers la seconde cartographie ci-contre. Le taux de déplacements internes est revu à la baisse pour l'ensemble des territoires. Toutefois, on retrouve le même schéma que sur la cartographie de 2006 : des bassins de vie Sud et Nord raisonnablement autonomes avec un taux de déplacements internes élevé (84%). On notera néanmoins une différence notable entre ces deux bassins de vie, à savoir une attractivité beaucoup plus importante pour le bassin de vie Nord que pour le bassin de vie Sud, en matière de déplacements entrants. L'Ouest, connaît une part de déplacements internes relativement élevée (78%) bien que moindre par rapport aux deux bassins de vie précédents.

En matière de déplacements entre microrégions on remarque une augmentation nette de ces derniers avec près de 35 000 déplacements quotidiens soit +13 500 en 10 ans. On s'aperçoit que la CINOR reste de loin le bassin d'emploi le plus attractif avec 16 800 déplacements entrants quotidiens pour motif travail vers celui-ci, soit 48% du total régional. On remarque d'ailleurs que depuis l'analyse de 2006, **ce sont 5 200 déplacements quotidiens supplémentaires qui sont enregistrés pour le bassin de vie Nord, soit une augmentation de +30%.** La plus forte hausse provient des

déplacements depuis l'Est qui ont presque doublé entre 2006 et 2016 passant de 4 393 à 8 003, soit + 45%, contre +16% depuis le TCO et +22% depuis le Sud. **Cette augmentation importante depuis l'Est peut être reliée à la dynamique de construction sur ce bassin de vie, sur lequel les prix du foncier restent moins chers que sur le chef-lieu ou Sainte-Marie.**

Les déplacements depuis le Sud, plus éloigné, restent toutefois notables et poursuivent leur accroissement. **La réalisation d'infrastructures routières telles que la Route des Tamarins facilitent en effet ce type de déplacements et tendent finalement à éloigner le lieu de travail du lieu de domicile.**

En ce sens, on observe un déséquilibre particulièrement marqué entre les déplacements entrants et sortants. La microrégion Nord est la seule à enregistrer un nombre de déplacements entrants plus importants que ceux sortants sur le territoire.

Derrière le bassin de vie Nord, l'Ouest enregistre quotidiennement 9 707 déplacements entrants pour motif travail. Là encore, on note une augmentation de ce nombre par rapport à 2006 de l'ordre de +4000 déplacements, soit +42%, un pourcentage plus élevé que pour le bassin de vie Nord.

Cela rejoint alors l'analyse du SAR en 2011, qui décrivait une tendance à la diminution de la relation privilégiée Ouest-Nord *« au profit d'une relation Ouest-Sud ».* En ce sens, on note une augmentation des déplacements sortants vers le bassin de vie Sud qui a doublé en l'espace de 10 ans. Ce phénomène est résolument à lier à la livraison de la Route des Tamarins.

Particularité de la microrégion Ouest, on observe une tendance à l'équilibre entre les déplacements sortants et entrants sur le territoire.

Enfin, la région Est atteste toujours un *« caractère monofonctionnel résidentiel »* accru. Les déplacements pendulaires internes ne sont ainsi que de 67%. Aussi, les déplacements sortants ont presque doublé (+44%) en 10 ans, majoritairement à destination du bassin de vie Nord (8 000 déplacements quotidien). **Il est toutefois à noter une évolution particulière, à savoir l'augmentation significative des déplacements de la microrégion Nord vers l'Est, ces derniers ayant doublé entre 2006 et 2016, notamment à destination des communes de Saint-André et de Saint-Benoît.**

Photographie 10 : Zone de fait des Sables – Commune de L'Étang-Salé © Agorah

Orientation 2 : Densifier et optimiser les zones d'activités existantes et à venir et préserver leur vocation économique

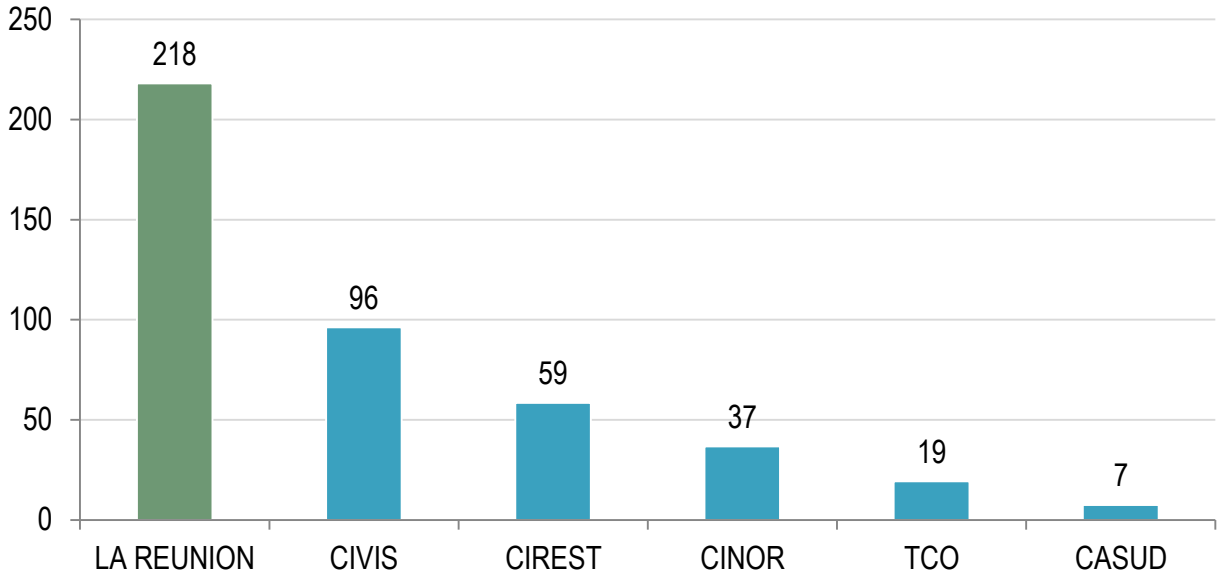
A. Une surface dédiée aux zones économiques en hausse

Le Schéma d'Aménagement Régional évaluait la surface totale occupée par les zones d'activités économiques à hauteur de 832 hectares fin 2007. Ces chiffres, résultant de l'observatoire des ZAE de l'AGORAH, ont pu être actualisés en 2016, permettant ainsi d'apprécier l'évolution de l'offre.

D'une manière générale, à partir du graphique ci-dessous, **on observe que 218 hectares supplémentaires ont été dédiés aux ZAE entre 2004 et 2016 à La Réunion, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne notable de plus de 18 hectares/an sur les 12 dernières années.**

Ainsi, fin 2016, les zones économiques de production occupent une superficie totale de 1 070 hectares à l'échelle régionale.

Lorsqu'on s'intéresse aux EPCI qui ont contribué à cette augmentation, on note tout d'abord que c'est le territoire de la CIVIS qui a vu la plus importante surface supplémentaire dédiée aux ZAE. Ce sont ainsi 96 hectares de plus que l'intercommunalité a dédié aux zones d'activités, soit près de la moitié de la surface totale supplémentaire enregistrée à l'échelle de l'île. Cela s'explique notamment par la réalisation de la 1ère tranche de la ZAC Roland Hoareau, et l'agrandissement de plusieurs zones d'activités existantes.



Graphique 11 : Surface (en hectares) supplémentaire dédiée aux ZAE entre 2004 et 2016 par EPCI

L'intercommunalité de la CIREST contribue à cette augmentation globale à hauteur de 59 hectares. Le territoire de la CINOR a, quant à lui, enregistré une surface supplémentaire de 37 hectares sur la période 2004-2016, avec principalement des ZAE qui ont vu leur périmètre s'agrandir.

Le territoire du TCO a vu une augmentation relativement faible (+19 hectares) de la surface dédiée aux ZAE. Enfin, la CASUD enregistre la surface supplémentaire la plus faible avec 7,5 hectares en plus dédiés entre 2004 et 2016.

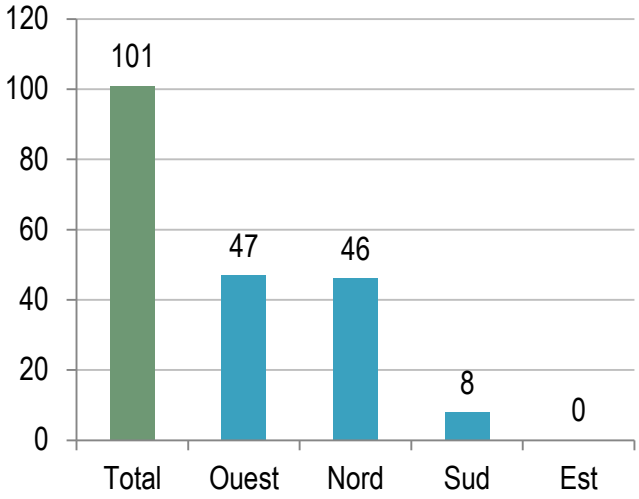
À la date d'approbation du SAR, un potentiel de foncier à vocation économique disponible dans les PLU de 400 hectares avait été retenu. À travers l'analyse menée par la SPL Maraïna en 2016[10], ce chiffre a pu être actualisé. Ainsi, en cohérence avec cette augmentation des surfaces aménagées à vocation économique recensées par l'Observatoire du Foncier Economique de l'AGORAH, en 2014, **le potentiel de foncier économique disponible dans les PLU a significativement diminué pour atteindre 211 hectares, soit une consommation du potentiel de 50% depuis la date du SAR.**

Outre le potentiel disponible au sein des PLU, le SAR pointait un besoin d'extensions nouvelles à vocation économique de 500 hectares, cela afin d'assurer un *« développement dynamique des activités économiques »*. **En ce sens, entre 2011 et 2017, on recense 101 hectares d'extension à vocation économique utilisée à l'échelle régionale, soit 20%.**

Ce sont les bassins de vie Ouest et Nord qui ont puisé le plus dans ces quotas d'extensions avec, sur chacun d'entre eux, 46 hectares d'extension recensée.

Le bassin de vie Sud, quant à lui, a eu recours aux extensions à vocation économique pour une surface totale d'environ 8 hectares sur la période 2011 à 2017.

[10] Étude des espaces à vocation économique de production identifiés au SAR, 2014, SPL Maraïna



Graphique 12 : Surface (en hectares) d'extensions à vocation économique utilisées par chaque bassin de vie

Aussi, il est à noter que, selon la prescription n°14.2 du SAR, 50% de ces extensions nouvelles à vocation économique seront dédiées aux pôles d'activités à vocation régionale (PAVR).

Les quatre PAVR, implantés sur chacun des bassins de vie, devraient totaliser à terme une superficie totale de 385 hectares et se constituent comme suit :

- ZAC Beauvallon – 45 hectares à Saint-Benoît dont 30 en extension nouvelle,
- Zone industrialo-portuaire – 80 hectares au Port à vocation industrielle et économique inscrits en zone d'urbanisation prioritaire,
- Zone de la Plaine de Duparc – zone d'aménagement à vocation économique de 60 hectares en extension nouvelle,
- Zone de Pierrefonds de 90 hectares inscrits en zone d'urbanisation prioritaire et 10 en extension nouvelle,
- Zone de Cambaie de 100 hectares à vocation économique sur les 300 hectares inscrits en zone d'urbanisation prioritaire.

Inauguré en avril 2017, soit 6 ans après l'approbation du SAR, **seul le PAVR de Pierrefonds, dénommé ZAC Roland Hoareau, a été livré, bénéficiant d'une surface totale de 87 hectares, soit 17% de la surface réservée aux PAVR**, dont 60 hectares de terrains aménagés qui devraient permettre la construction de près de 430 000 m² de locaux d'activités.

B. Des zones économiques existantes encore sous-exploitées

1) Une présence persistante de parcelles inoccupées

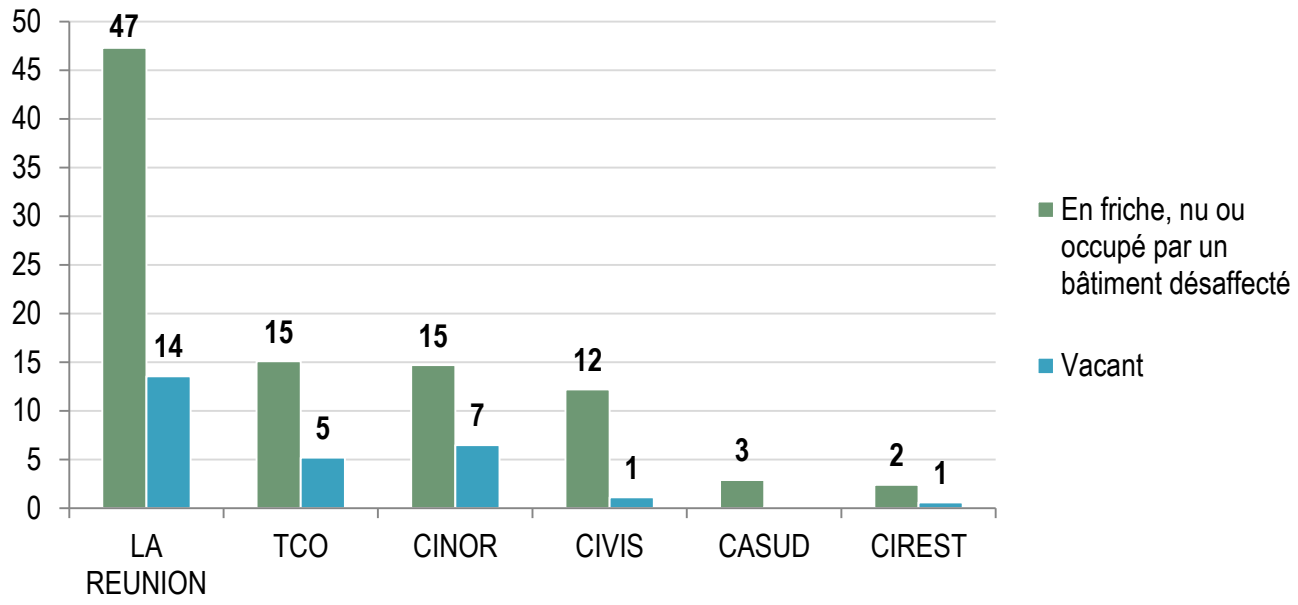
Fin 2007, il était d'ores et déjà observé un nombre relativement significatif de parcelles au sein des zones d'activités économiques existantes pour lesquelles on n'observait aucune activité économique installée. Dans un contexte de rareté du foncier et de recherche d'une utilisation économe de l'espace, ces parcelles inoccupées constituent ainsi une source de foncier supplémentaire pour l'installation de nouvelles entreprises.

Le SAR avait ainsi retenu le chiffre de 153 hectares qui seraient, en 2008, inoccupés. Cette surface correspond à hauteur de 69 hectares à des parcelles faisant l'objet d'une opération d'aménagement en cours ou en projet, et à hauteur de 84 hectares à des parcelles sans projet, potentiellement en friche ou disponibles à la vente et/ou la location.

Ainsi, si cette première catégorie est constituée de parcelles inoccupées en raison du temps d'aménagement, la seconde catégorie est constituée des espaces qui pourraient être mobilisés et qui **représentent 10% de la surface dédiée aux zones économiques en 2008.**

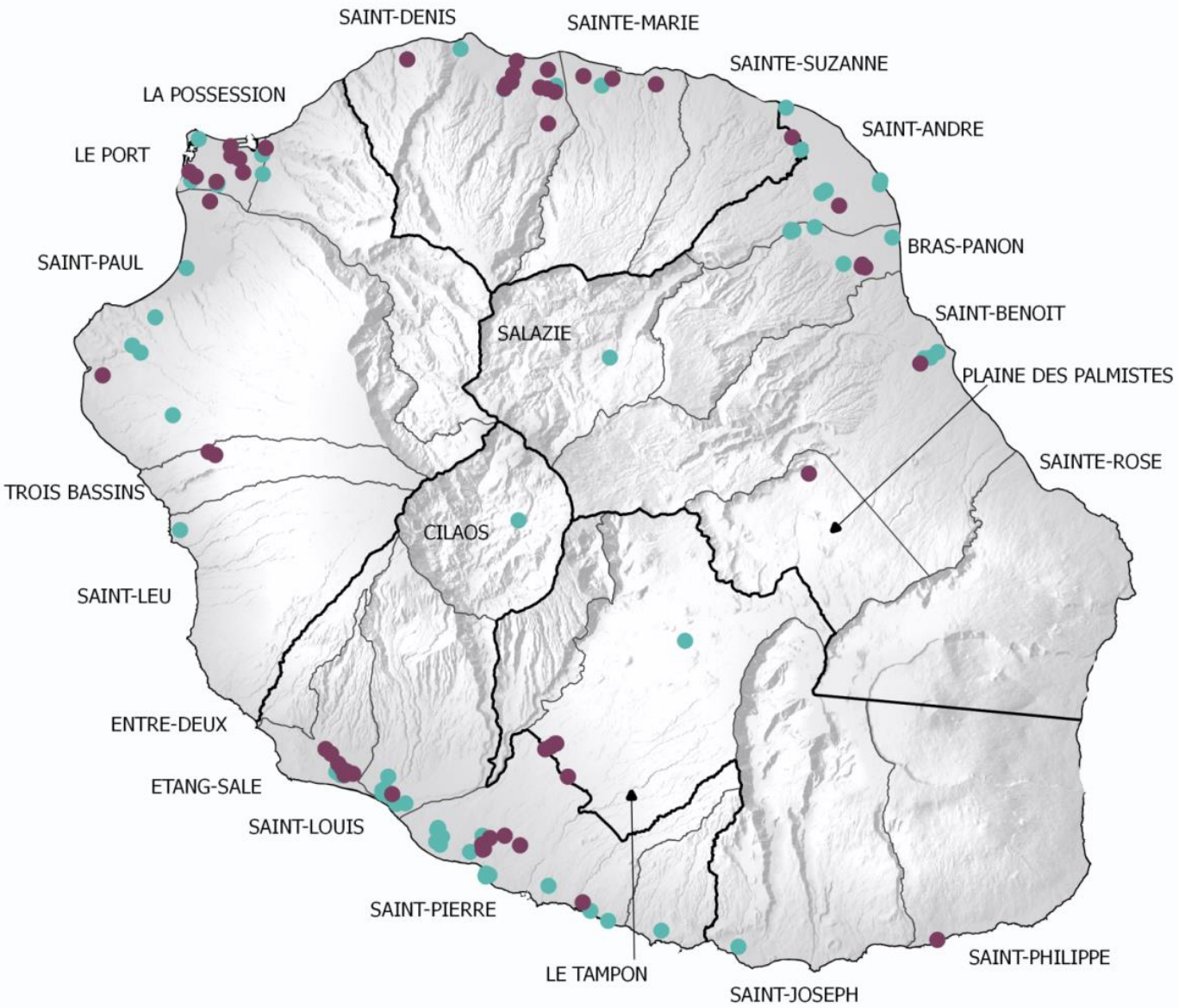
Si la mobilisation des parcelles disponibles à la vente et/ou à la location ne représente pas de difficulté particulière pour leur mobilisation, les parcelles en friche sont plus complexes. **En effet, ces terrains ont, pour une grande majorité d'entre eux, été cédés à des particuliers, rendant l'action de la puissance publique pour une potentielle mise à disposition à des entreprises relativement restreinte.**

Le SAR de 2011 avait d'ores et déjà pointé cette problématique qui s'était traduite à travers une préconisation du SAR : *« pour sécuriser la vocation des zones et leur meilleure utilisation, il serait opportun que les maîtres d'ouvrage privilégient la mise à disposition du foncier sous forme de baux, la cession des terrains à des particuliers conduisant aux processus spéculatifs et au mitage, facteurs importants de la pénurie de l'offre de foncier économique ».*



Graphique 13 : Surface (en hectares) des parcelles en friche et vacantes au sein des ZAE existantes en 2016

Les parcelles en friche au sein des ZAE



- Zones d'activités économiques comprenant des parcelles en friche
- Zones d'activités économiques sans parcelles en friche
- Limite EPCI

0 7.5 km

Sources : IGN | AGORAH
Réalisation : 2017

L'analyse menée en 2008 a donc été réactualisée en 2016 et formalisée à travers la cartographie et le graphique précédent.

Les catégories «En friche, nu ou occupé par un bâtiment désaffecté» et «Surface vacante» correspondent aux parcelles potentiellement mobilisables au sein des ZAE de La Réunion. En effet, les parcelles vacantes sont immédiatement disponibles à la vente et/ou à la location tandis que les parcelles en friche, nues ou occupées par un bâtiment désaffecté seront mobilisables à plus long terme. **À l'échelle de l'île, ce sont donc plus de 60 hectares qui entrent dans l'une de ces deux catégories.**

Concernant les parcelles vacantes, on enregistre une surface de 13,6 hectares à l'échelle de l'île. Parmi les EPCI, le territoire de la CINOR enregistre la plus grande surface vacante avec 6,5 hectares. Celle-ci se localise d'ailleurs principalement sur la commune de Saint-Denis, sur la Technopôle, qui connait un agrandissement de son périmètre et offre plusieurs parcelles, qui devraient toutefois connaître l'implantation de nouvelles entreprises rapidement.

Le TCO enregistre également quelques parcelles vacantes qui représentent une surface de 5,2 hectares. Cela reste toutefois très faible par rapport à la surface importante dédiée au ZAE sur ce territoire. À eux deux, ils concentrent ainsi 11,7 hectares de parcelles disponibles, soit 86% de la surface totale recensée à l'échelle de l'île. De manière plus marginale, on note quelques parcelles disponibles sur la CIVIS (1,1 hectare), la CIREST (0,6 hectare) et enfin la CASUD (0,1 hectare).

Si on s'intéresse ensuite aux parcelles en friche, nues ou occupées par un bâtiment désaffecté, ces dernières représentent une surface totale de 47,3 hectares à l'échelle de l'île. La plus grande part de cette surface est enregistrée sur le territoire du TCO, avec 15,1 hectares. Ce chiffre reste toutefois faible par rapport à la surface totale dédiée aux ZAE sur ce territoire. La CINOR enregistre 14,7 hectares appartenant à cette catégorie. Cela est principalement dû aux nombreuses parcelles en friche au sein des petites zones artisanales que compte le territoire sur les mi-pentes et qui accusent une attractivité très limitée. Vient ensuite le territoire de la CIVIS qui enregistre une surface de 12,2 hectares qui restent éparpillés au sein des différentes ZAE de l'EPCI. De manière plus marginale, on recense 2,9 hectares sur le territoire de la CASUD et 2,4 hectares sur la CIREST.

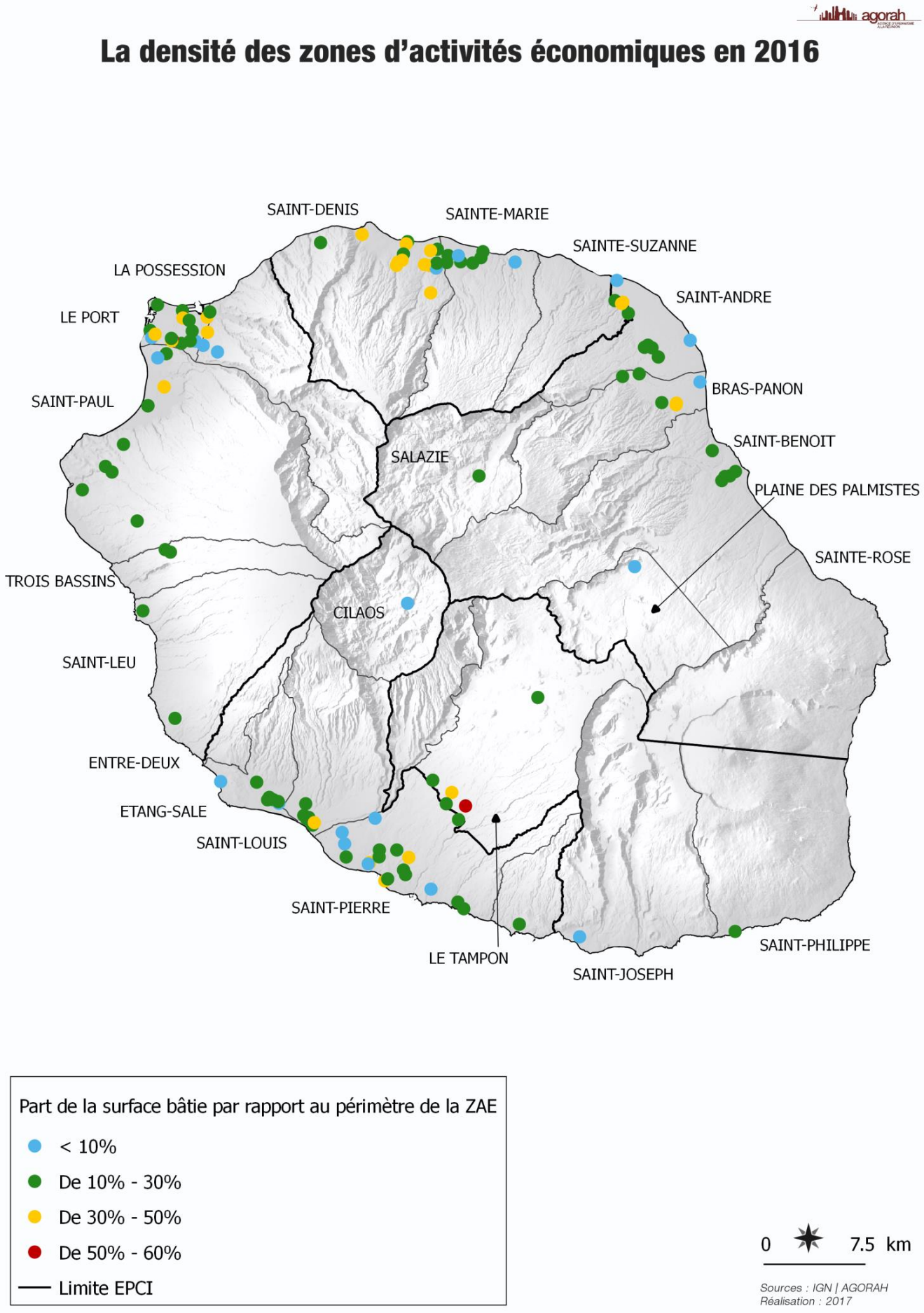
Finalement, on observe une diminution de près de 25 hectares des parcelles inoccupées entre 2008 et 2016. On constate toutefois que les parcelles vacantes restent particulièrement marginales par rapport aux parcelles en friche qui sont encore nombreuses et correspondent à celles dont la mobilisation reste plus complexe. Cela résulte donc à un potentiel de foncier mobilisable pour l'implantation d'activités économiques restant faible.

La plupart des zones économiques concernées par ce type de parcelles correspondent à des zones anciennes. **En effet, peu de zones ont été créées entre l'approbation du SAR et aujourd'hui.**

L'analyse de l'impact du document réglementaire sur cette problématique nécessitera donc plus de recul. Il est toutefois certain que la préconisation du SAR sur cette question va dans le bon sens, reste à savoir si son caractère non prescriptif sera suffisant afin d'inciter les maîtres d'ouvrage dans cette direction.

Photographie 11 : ZAE Verger Hémery – Commune de Petite-Ile © Agorah

2) Vers une optimisation foncière des ZAE existantes



Le développement de La Réunion est en permanence confronté à un foncier limité et non extensible lié au caractère insulaire du territoire. La réaffirmation du principe d'économie d'espace reste ainsi un enjeu central inscrit au sein du SAR en tant qu'objectif à part entière. Si cela s'est traduit par des densités moyennes à atteindre pour les logements selon l'armature urbaine, l'exercice reste difficile à appliquer pour les zones d'activités économiques.

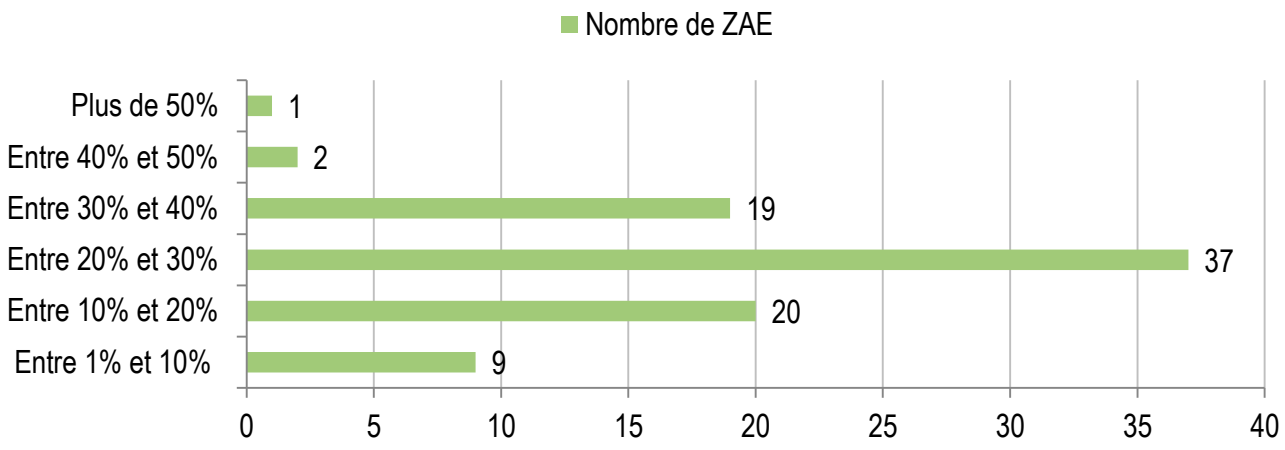
Néanmoins, on retrouve un écho à cet objectif au sein des préconisations du SAR relatives aux ZAE : *« Une densification des zones d'activités sera recherchée en privilégiant la mutualisation des espaces de stockage et de stationnement [...] les collectivités pourraient édicter des règles d'urbanisme permettant d'optimiser l'utilisation du foncier, notamment par l'adoption de partis d'aménagement «verticaux», s'ils sont techniquement pertinents »*.

En effet, à travers la cartographie précédente, **il est possible d'observer une surface bâtie relativement faible au sein de la majorité des zones d'activités économiques du territoire, qui représente en moyenne environ 23% de la superficie globale.** La surface non bâtie est composée d'espaces végétalisés, dédiés aux stationnements, au stockage, à la voirie et de parcelles sans aucune construction.

À travers le graphique ci-dessous, **on s'aperçoit qu'une dizaine de zones d'activités économiques affichent une proportion de surfaces bâties inférieure à 10%.** Cela s'explique dans la plupart des cas par des ZAE qui n'ont été livrées que récemment et au sein desquelles les entreprises sont en cours d'installation.

Néanmoins, on remarque au sein de certaines zones récentes, une part importante de leur superficie dédiée aux espaces végétalisés. La recherche d'un cadre de vie et de travail plus agréable est en effet primordiale et passe par une approche paysagère et architecturale de la ZAE approfondie (prescription n°14.1 paragraphe 2 alinéas 5). **Il ne s'agit toutefois pas de basculer vers un processus d'esthétisme environnemental qui viendrait ainsi contrecarrer les efforts de densification et d'intensification au sein des ZAE**, par des espaces végétalisés prenant une place disproportionnée et venant impacter fortement le coût de gestion et d'entretien de la ZAE, dans un contexte budgétaire des collectivités territoriales déjà difficile.

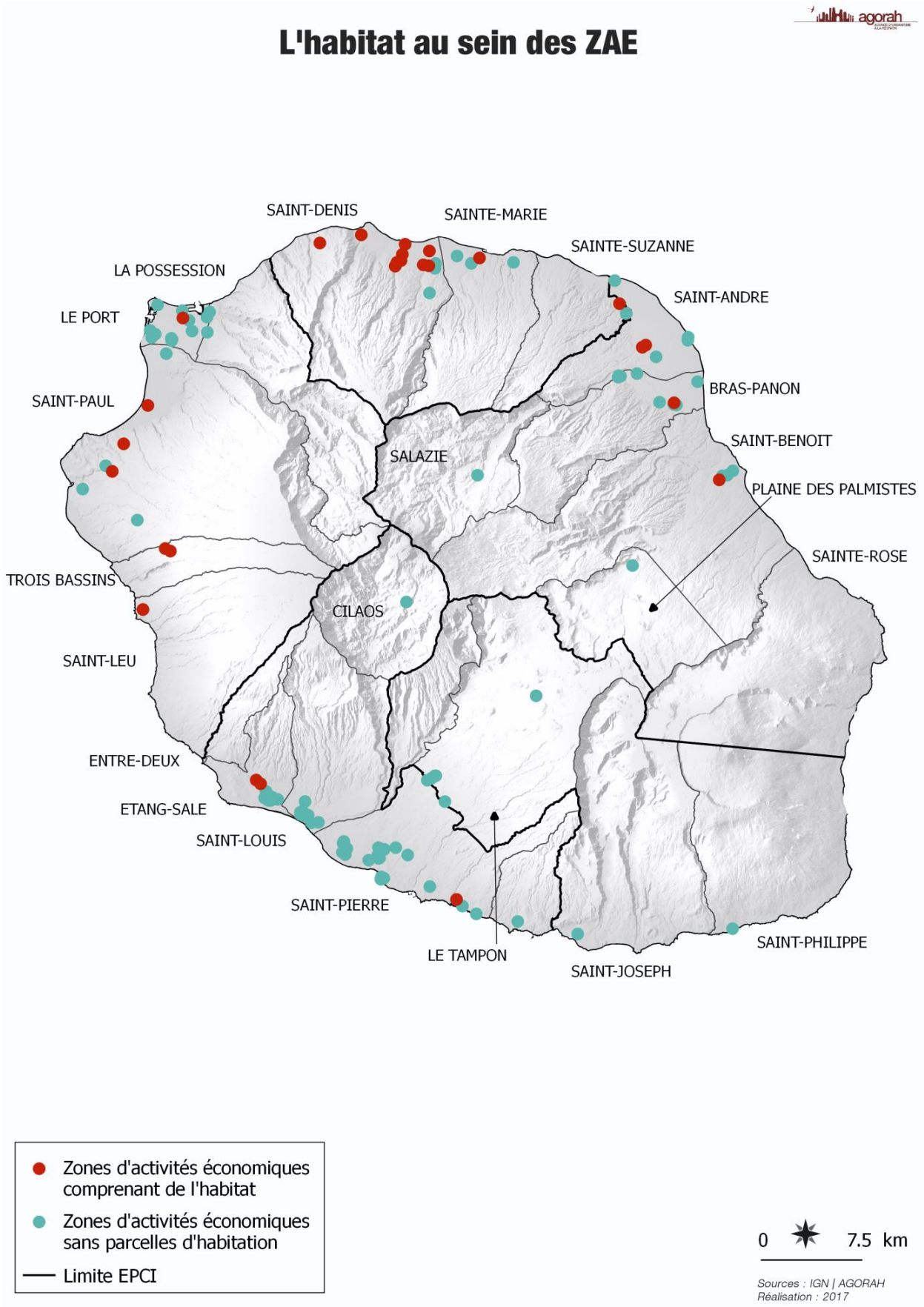
Encourager l'optimisation foncière des ZAE existantes semble ainsi être un enjeu majeur afin de faire émerger des approches collectives au sein de ces dernières. Cela revient finalement à inciter à une réflexion à l'échelle de la zone d'activités plutôt qu'à l'échelle parcellaire permettant la mise en œuvre de services mutualisés (stationnements, stockage, salles de réunion, plan déplacements entreprises, gestion des déchets, …) tels que préconisés par le SAR, mais qui aujourd'hui ne restent que très peu appliqués sur le territoire.



Graphique 14 : Part de la surface bâtie par rapport à la superficie des ZAE en 2016

C. Des dérives d'occupation et de vocation des ZAE

1) Une dérive au profit de l'habitat



Au regard des nuisances qu'engendrent les activités de production, les zones économiques ont, la plupart du temps, été implantées en périphérie des centres urbains afin d'éviter une cohabitation habitat/activités de production qui reste difficile.

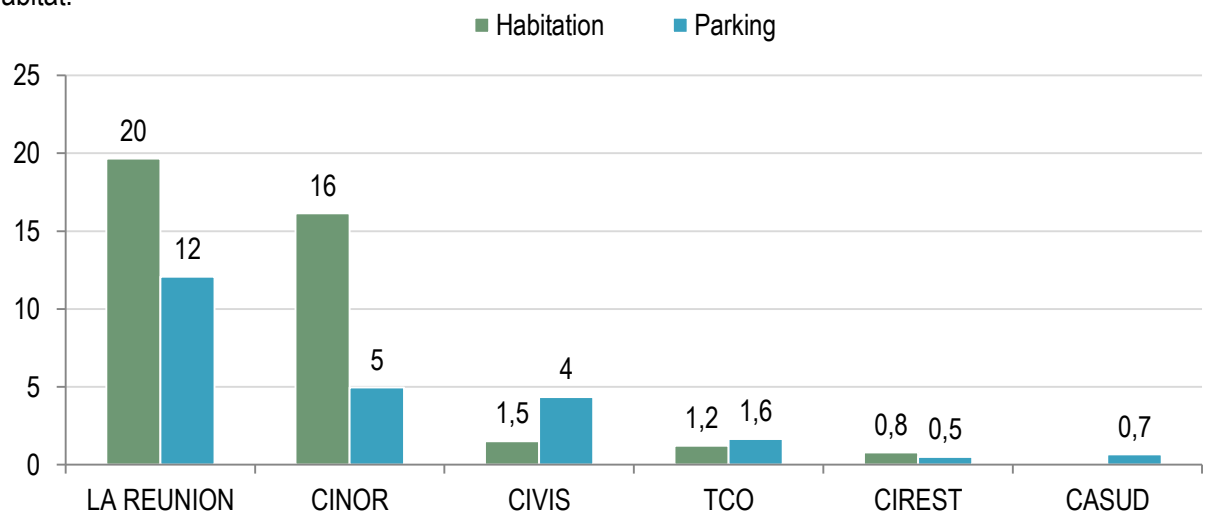
Cette incompatibilité est d'ailleurs consacrée au sein du SAR à travers la prescription n°14.1, paragraphe 2, alinéas 2 : *« la réalisation de logements est interdite dans les zones d'activités ».* Toutefois, force est de constater, à travers la cartographie ci-contre, que plusieurs zones de production à l'échelle de l'île se localisent à proximité directe de zones résidentielles, voire même abritent dans les faits de l'habitat. **En 2016, ce sont ainsi 25 zones d'activités (soit près de 30% des ZAE) dans lesquelles au moins une habitation est recensée.**

Au vu des zones d'activités économiques concernées par cette dérive, **on remarque une fragilité accrue des petites zones artisanales et des zones d'activités anciennes créées avant 1990 (environ 70% des ZAE concernées).** En effet, ces dernières, aménagées il y a plus de 30 ans en périphérie des centres urbains, se sont retrouvées, par le phénomène de l'étalement urbain, encerclées par les zones d'habitation avec lesquelles elles entretiennent une frontière de plus en plus poreuse. Ce mécanisme est particulièrement visible sur le bassin de vie Nord, où un nombre important de ZAE intègrent de l'habitat.

Par conséquent, **certaines zones à vocation économique de production tendent davantage vers des zones résidentielles de par la forte proportion de logements qui y sont implantés.** D'ailleurs, malgré les prescriptions du SAR, ces zones poursuivent leur mutation vers des zones résidentielles avec de nouveaux projets de logements en cours de réalisation. Il réside toutefois encore une niche d'activités de production au sein de ces ZAE qui posent ainsi de réelles problématiques en matière de nuisances, d'aménagements adaptés et d'évolutions du quartier.

Depuis l'approbation du SAR, aucune zone créée ne comprend de logements. La prescription du SAR semble ainsi avoir permis de limiter ces dérives du moins pour les ZAE les plus récentes. En effet, la mutation amorcée de certaines zones anciennes, quant à elle, se poursuit.

À travers le graphique ci-dessous, on observe que près de **20 hectares de la surface parcellaire des ZAE sont occupés par des logements.** À l'échelle des EPCI, et en cohérence avec la cartographie précédente, on observe que les zones de production du bassin de vie Nord concentrent un nombre important de parcelles occupées par des logements (16 hectares).



Graphique 15 : Surface (en hectares) des parcelles occupées par de l'habitat et du parking en 2016

Le territoire de la CIVIS compte 1,5 hectare de sa surface parcellaire dédiée aux zones de production, occupé par des logements. De manière générale, ces derniers se concentrent principalement au sein des petites zones artisanales du territoire, alors même que les plus grandes ZAE sont totalement dépourvues de ce type d'occupation, les nuisances y étant également beaucoup plus importantes.

L'intercommunalité de l'Ouest enregistre 1,2 hectare occupé par des logements au sein de ses zones de production. Bien que la surface reste relativement restreinte, les logements, de petite taille, sont relativement nombreux, notamment au sein des zones artisanales.

Sur les territoires de la CIREST et de la CASUD, les surfaces occupées par des logements sont particulièrement faibles, ne dépassant pas l'hectare.

Outre les logements présents au sein des zones d'activités économiques, **on dénombre un certain nombre de parcelles dédiées exclusivement à un rôle d'aire de stationnement. Ces dernières représentent ainsi une surface de 12 hectares à l'échelle de l'île.** Malgré cette surface dédiée, on observe sur la quasi-totalité des zones économiques de La Réunion une réelle problématique liée aux stationnements sauvages généralisés.

En effet, les espaces publics ce sont souvent limités à la réalisation de la voirie interne de la ZAE, permettant la circulation des véhicules. Ce sont donc à l'intérieur des parcelles privées que les aménagements ont été réalisés, dans une logique de répondre au besoin individuel de l'entreprise installé. **Résultat, les zones économiques souffrent aujourd'hui d'un bâti vieillissant, d'espaces publics plutôt pauvres et d'une forte présence de la voiture.**

En ce sens, on rappellera la prescription n°14.1 paragraphe 2 alinéas 5 édictant que *« l'aménagement et les constructions des zones d'activités doivent faire l'objet d'une approche urbanistique et architecturale soignée afin de s'intégrer dans le paysage urbain ou naturel ».*

Outre cette prescription, **le SAR encourage également à mener une politique de réserve foncière afin de maîtriser les espaces limitrophes des zones d'activités économiques.** En effet, les zones résidentielles étant de plus en plus proches des zones économiques, cette politique permettrait ainsi de créer des espaces tampons ou des espaces de transition entre ces deux typologies de zones et limiter de cette manière les nuisances. Force est de constater que plusieurs dérives peuvent être recensées en ce sens sur le territoire, où des zones industrielles dégageant des nuisances olfactives et sonores se retrouvent piégées au sein de vastes zones d'habitat.

On peut néanmoins recenser le cas de la commune du Port qui, dans le cadre de la révision actuelle de son PLU prévoit la création de *« zones de transition »* entre les zones économiques les plus vectrices de nuisances et les zones d'habitat, véritable enjeu sur un territoire aussi contraint où activités économiques et logements se côtoient de manière généralisée.

Photographie 12 : ZAE Sainte-Clotilde – Commune de Saint-Denis © Agorah

2) Une dérive au profit du commerce

En parallèle de l'émergence de l'habitat au sein des zones de production, on observe également certaines ZAE au sein desquelles les activités commerciales se sont implantées et représentent désormais une surface importante voire sont devenues dominantes. À travers la cartographie ci-après, on observe ainsi que 34 zones de production sont concernées par l'implantation de ces activités, ce qui représente environ 40% des ZAE de l'île. **14 zones de production affichent une occupation de plus de 5% par des activités commerciales, certaines connaissant même un taux de près de 20% de leur superficie.**

Au vu de cette mutation des zones de production vers des zones commerciales, le SAR a établi une prescription (n°14.1, paragraphe 2, alinéa 4) limitant l'implantation des équipements et des activités commerciales *« à 5% de la superficie de la zone d'implantation »*.

En effet, la dérive vers des activités commerciales n'est pas récente et touche d'ailleurs en grande partie les ZAE les plus anciennes. Ainsi, sur les 14 ZAE au sein desquelles l'activité commerciale occupe une surface de plus de 5% de leur superficie, 11 d'entre elles ont été aménagées avant 1990 (soit il y a près de 30 ans). Ces dernières sont en effet à la fois les plus vulnérables mais également les plus attractives et ce pour plusieurs raisons :

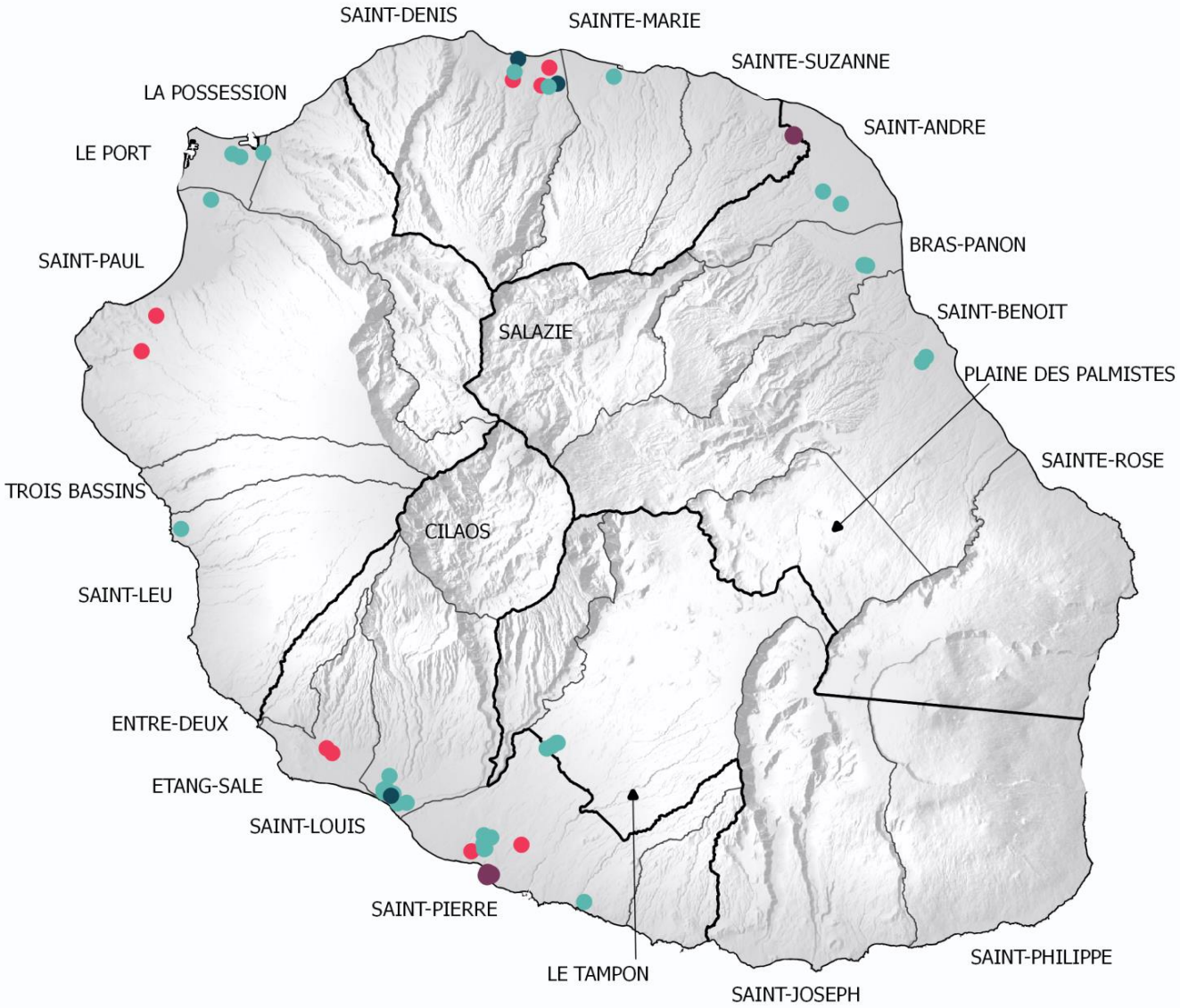
- **Une cession des terrains souvent généralisée au sein de ces ZAE :** les entreprises qui se sont installées ont acquis leur terrain, passant ainsi de la sphère publique à la sphère privée. Ce phénomène a alors fortement affaibli le droit de regard des collectivités quant à la nature des activités en cours sur la ZAE, laissant libre cours à des changements d'activités de production vers des activités commerciales au fil du temps.

- **Un cadre règlementaire, notamment au niveau communal, parfois permissif :** on remarque au niveau des zonages réglementaires dédiés aux activités économiques, la possibilité d'accueillir aussi bien des activités de production que des activités commerciales. Ainsi, cela se traduit par l'émergence de zones économiques mixtes où les deux types d'activités cohabitent. Outre les documents réglementaires communaux, force est de constater que peu de zones d'activités bénéficient de cahiers de prescriptions. Ce document pourrait permettre d'établir une véritable identité pour chaque ZAE d'un territoire et d'assurer le maintien de sa vocation dans le temps.

- **Une localisation des ZAE les plus anciennes bénéficiant d'une forte visibilité :** le fait que les zones anciennes soient les plus touchées par cette dérive de vocation n'est pas un hasard. En effet, ce sont souvent des ZAE ayant bénéficié de localisations privilégiées, dotées d'une très bonne accessibilité et d'une forte visibilité. Ce double avantage attire les activités commerciales pour lesquelles ces deux éléments sont fondamentaux.

- **Une adaptabilité et une rentabilité des activités commerciales importantes :** face à des activités de production parfois peu rentables, les activités commerciales affichent en effet un retour sur investissement beaucoup plus importants. Cette réalité pousse alors cette dérive face à l'attractivité particulièrement forte du commerce. De même, quand les activités de production nécessitent pour chaque typologie des espaces adaptés, l'activité commerciale connaît une adaptabilité bien plus importante, facilitant leur implantation.

Les commerces dans les zones d'activités de production



Localisation des zones de production comprenant des activités commerciales

- Entre 1% et 5% de leur superficie
- Entre 5% et 10% de leur superficie
- Entre 10% et 15% de leur superficie
- Entre 15% et 20% de leur superficie
- Limite EPCI

0 7.5 km

Sources : IGN | AGORAH
Réalisation : 2017

La prescription du SAR et sa retranscription au sein des SCoT et des PLU à travers leur mise en compatibilité (toujours en cours pour une grande partie des communes) permet aujourd'hui une plus grande maîtrise de la vocation des ZAE. En effet, **depuis 2011, aucune zone d'activités économiques créée ne laisse observer plus de 5% de sa superficie occupée par des activités commerciales.** Néanmoins, au même titre que la dérive en faveur de l'habitat, les zones créées avant 2011 et touchées par une dérive en faveur de l'activité commerciale, poursuivent leur mutation. Certaines d'entre elles devraient d'ailleurs bénéficier d'un accompagnement des communes afin de muter complètement vers des zones commerciales.

Cette limitation semble en effet nécessaire, notamment au sein des zones industrielles, au sein desquelles il reste difficilement envisageable une cohabitation d'activités de production, avec toutes les nuisances que cela peut engendrer, et d'activités commerciales, qui, par nature, nécessitent des aménagements assurant l'accueil du public dans des conditions de confort et de sécurité bien différentes.

La pertinence de cette limitation peut toutefois être questionnée lorsqu'il s'agit d'activités de production plus « légères » vouées à la vente aux particuliers. Dans ce cas, la présence d'une partie de la zone dédiée à la vente semble plus opportun. Toutefois, **cela demanderait, dès la phase d'étude de création de la ZAE, la prévision d'aménagements particuliers afin de séparer les espaces de vente et les espaces de production et de prévenir l'implantation de commerces n'ayant aucun rapport avec les activités de production réalisées au sein de la ZAE.**

Photographie 13 : PAE des Plaines – Commune de Saint-Benoît © Agorah

D. Des zones de fait nombreuses sur le territoire

En 2016, 14 zones de fait ont été recensées par l'Observatoire du Foncier Economique. Ces dernières représentent ainsi une surface de plus de 212 hectares, soit environ 16% de la surface occupée par les zones de production. Il n'existe pas à l'heure actuelle de définition officielle de la zone de fait. Toutefois, au vu de l'impact économique grandissant de ces espaces, l'AGORAH les a recensés en prenant comme définition tout espace, hors centres urbains et zones d'activités économiques aménagées par la puissance publique, au sein duquel on observe un regroupement d'entreprises relativement important et qui s'apparente aux ZAE.

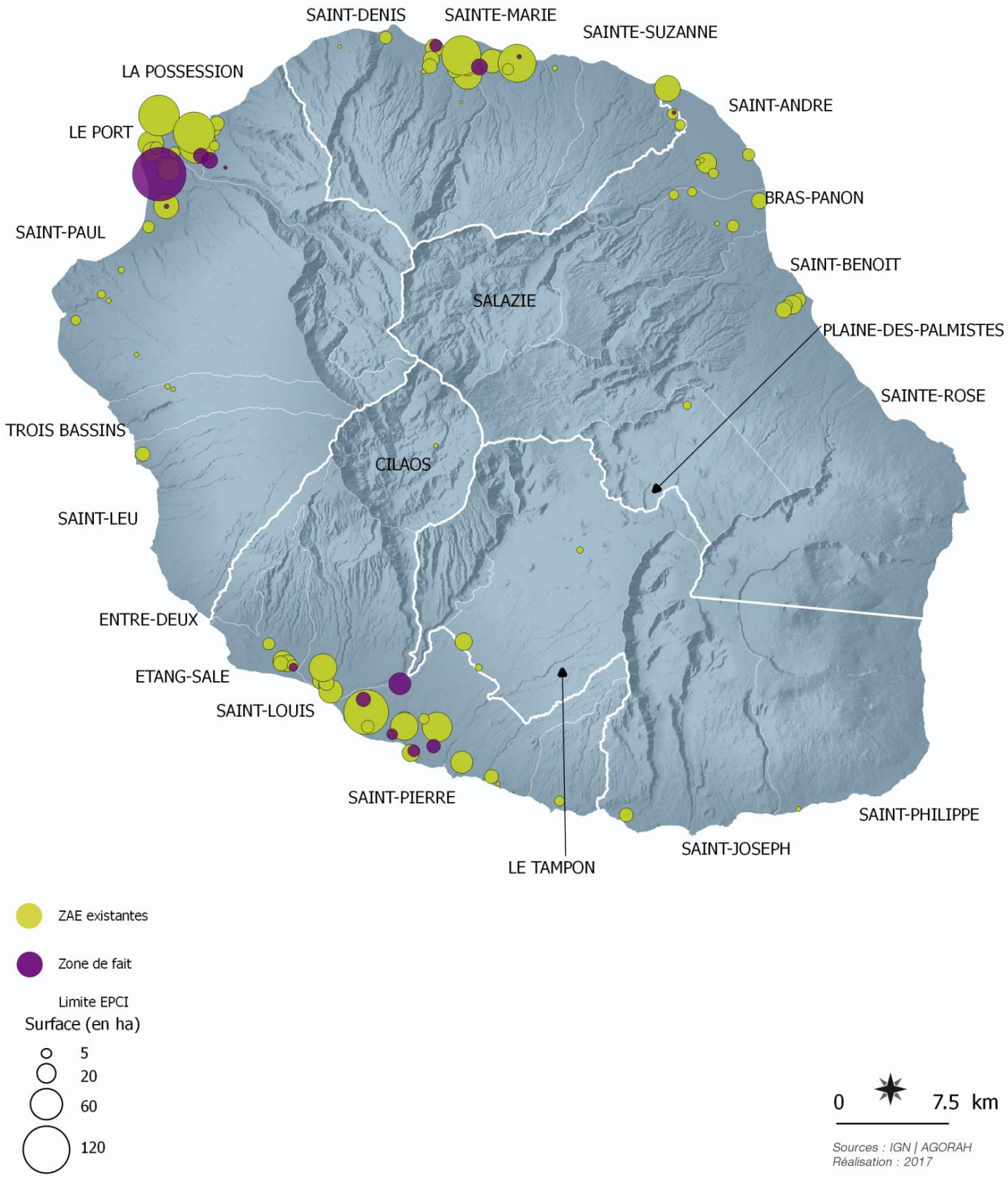
Le travail de recensement des zones de fait de l'AGORAH par le biais de son observatoire reste complexe du fait de l'absence de données de base sur ces dernières. Le caractère exhaustif de ce recensement n'est donc pas vérifié et l'on peut aisément penser que le nombre de zones de fait peut être plus important que celui établi par l'agence. Néanmoins, cela permet de mettre en évidence l'importance de prendre en compte ces zones qui représentent finalement une dérive particulière des ZAE ayant des conséquences multiples pour le territoire.

Ces zones de fait impactent tout d'abord l'équilibre territorial puisqu'elles s'implantent en grande majorité à proximité des zones existantes et les plus attractives, comme il est possible de l'observer sur la cartographie de la page suivante. Cela résulte d'un renforcement de la polarisation économique du territoire démontrée au fil de ce document et déjà pointé du doigt par le SAR de 1995 et de 2011. En effet, ces zones de fait agissent souvent comme de véritables extensions des zones d'activités existantes et émergent en ce sens sur des parties du territoire déjà largement pourvues en matière de ZAE.
Ce phénomène vient également traduire une volonté d'un certain nombre d'entreprises de s'implanter au sein des zones d'activités économiques. Néanmoins, faute de disponibilités, ces dernières s'installent à proximité directe, résultant à la formation de zones de fait, afin de bénéficier de la même attractivité, accessibilité et visibilité que la ZAE. D'ailleurs, lorsqu'on s'intéresse à l'occupation des zones de fait, on observe une dominance des activités logistiques et du bâtiment. Ainsi, cela soulève la problématique du manque d'espaces au sein des zones d'activités de production pour ces filières, demandeuses d'espaces importants. Additionnée à ce manque d'espace, il existe également une problématique liée au prix de vente et/ou de location souvent trop important au sein des ZAE. À cet égard, **il est indéniable que les zones de fait connaissent une attractivité accrue.**

En ce sens, on peut souligner l'aide apportée par l'action du FEDER dans le cadre de la fiche 8.01 permettant ainsi de plafonner les loyers à des prix particulièrement bas et donc très attractifs. Néanmoins, la principale critique remontée par les différents partenaires concernant cette mesure provient de critères trop restrictifs et difficiles à atteindre par les entreprises, décourageant notamment les TPE/PME à solliciter ces aides.

Les zones de fait posent également des problématiques liées à l'occupation des sols. Implantées à proximité des ZAE existantes mais en dehors des périmètres réglementaires, elles occupent bien souvent des espaces non destinés à l'accueil des activités économiques. **Cela pose alors des problématiques majeures en matière de non-respect de la vocation des sols d'autant plus que certaines d'entre elles se trouvent sur des espaces naturels et des espaces agricoles de protection forte. Il s'agit alors de trouver des réponses à l'émergence de ces zones de fait, qui dans leur aménagement et leur localisation, restent aujourd'hui incompatibles avec l'installation des activités économiques et court-circuitent les politiques volontaristes mises en place par la puissance publique dans l'objectif d'un développement harmonieux du territoire.**

Les zones d'activités économiques de La Réunion



E. La nécessaire mise en place d'une gestion durable des ZAE

L'implantation des ZAE s'est majoritairement réalisée en périphérie des villes, laissant apparaître une séparation nette entre l'espace résidentiel et l'espace productif. Ainsi, ces zones économiques n'ont pas ou peu bénéficié d'un suivi et d'une gestion particulière, ce qui explique aujourd'hui la dégradation des espaces publics et privés des ZAE, avec également le développement de pratiques négatives. **Face à cette dégradation, on a alors observé la paupérisation des zones économiques, avec un turnover important des entreprises et la présence, au sein des ZAE, de bâtiments devenus vétustes.**

Des tentatives d'ajustement ont alors été observées au niveau national à travers des processus de requalification des zones économiques en poursuivant, notamment, une transformation de certaines « Zones Industrielles » en « Parcs d'Activités ». Cette transformation consiste toutefois davantage à la requalification des espaces publics, sans modernisation d'un bâti vieillissant et qui ne se renouvelle que très peu. Cela résulte alors à une emprise foncière importante des parcs d'activités sur lesquels le bâti et donc les activités économiques n'occupent qu'une faible part par rapport aux espaces publics.

Face à ces processus classiques de requalification dont l'efficacité reste relative, plusieurs axes d'interventions peuvent être soulignés afin d'optimiser les ZAE et créer de la valeur :

- Le panel d'offres,
- Le parcours d'entreprises,
- La connectivité,
- La culture du collectif,
- L'offre de services de proximité.

Ces axes d'intervention sont ainsi à privilégier à travers une approche transversale de la zone d'activités en incluant l'ensemble des parties prenantes et ce, afin d'inscrire la ZAE dans une démarche de performance durable. Toutefois, certains prérequis restent nécessaires, tels qu'une connaissance approfondie de chaque zone d'activités.

On constate alors l'importance de l'existence d'un gestionnaire et animateur dédié afin de (re)créer de la valeur dans les zones d'activités, par le biais de deux notions clés que celui-ci doit faire émerger au sein de la ZAE : une atmosphère de confiance et une culture du collectif.

Il est d'ailleurs nécessaire de poser la réflexion de l'animation et de la gestion de la zone dès la phase de projet de création de la ZAE, comme introduit au sein des préconisations du SAR : *« Compte tenu de leur impact tant économique que sur le fonctionnement du territoire, les zones d'activités nécessitent une étude globale permettant d'intégrer les conditions de réalisation de la zone, sa vocation et surtout son mode de gestion. À ce titre, il serait utile que chaque zone, une fois aménagée, soit gérée par un opérateur assurant un rôle d'animateur et de «promoteur».*

Néanmoins, **force est de constater, sur le territoire réunionnais, le manque voire l'absence de gestionnaire et d'animateur dédié aux zones d'activités économiques. En ce sens, l'émergence de *« town manager »* afin de redynamiser les centres villes pourrait être dupliqué au niveau des espaces économiques, vecteur de dynamisme dans la vie de ces derniers, d'une meilleure gestion et de synergies entre les entreprises qui y sont implantées.**

Orientation 3 : Créer de l'emploi et le conforter pour vivre et travailler dans les territoires ruraux dont les Hauts

A. Une attractivité résidentielle empreinte de paradoxe

Territoire au relief montagneux, les Hauts de La Réunion englobent une partie significative de l'île avec une surface estimée à près de 2 000 km², soit 75% du territoire. Malgré cette superficie particulièrement importante, dans les années 70 à 80, les Hauts de l'île souffraient d'une diminution significative de leur population, cette dernière préférant le littoral, mieux équipé, doté d'un maillage routier plus structuré et constituant des bassins d'emplois importants.

Les politiques publiques volontaristes qui ont été menées en faveur des Hauts de La Réunion[11] depuis 35 ans se sont traduites par une stabilisation de la population qui représente aujourd'hui environ 20% à 25%[12] de la population totale, soit près de 170 000 habitants.

D'ailleurs, au vu des chiffres de la croissance démographique, **les Hauts de l'île attirent avec une croissance, certes fragile, mais positive entre 1999 et 2010 (+1,27%)[13].** En effet, cette partie du territoire est souvent perçue comme un espace de convoitise qu'il a d'ailleurs fallu encadrer afin de ralentir l'étalement urbain.

Ce phénomène avait d'ores et déjà été pris en considération lors de la rédaction du Schéma d'Aménagement Régional en 2011, ce dernier écrivant ainsi : *« le dynamisme démographique dont profitent les territoires ruraux du fait des phénomènes croissants de dissociation entre les lieux de résidence et de travail, à l'écart des centralités, génère de nouveaux besoins »*.

Néanmoins, comme le soulignait le Secrétariat Général des Hauts (SGH) au sein de son Cadre Stratégique Partagé pour les Hauts de l'Ile de La Réunion sur la période 2014 – 2020, on peut observer un paradoxe entre ce sentiment de convoitise perçue et la réalité de la croissance démographique fragile des Hauts, avec, malgré un accroissement de la population notable de La Réunion, une part de la population qui stagne à 20% depuis 20 ans.

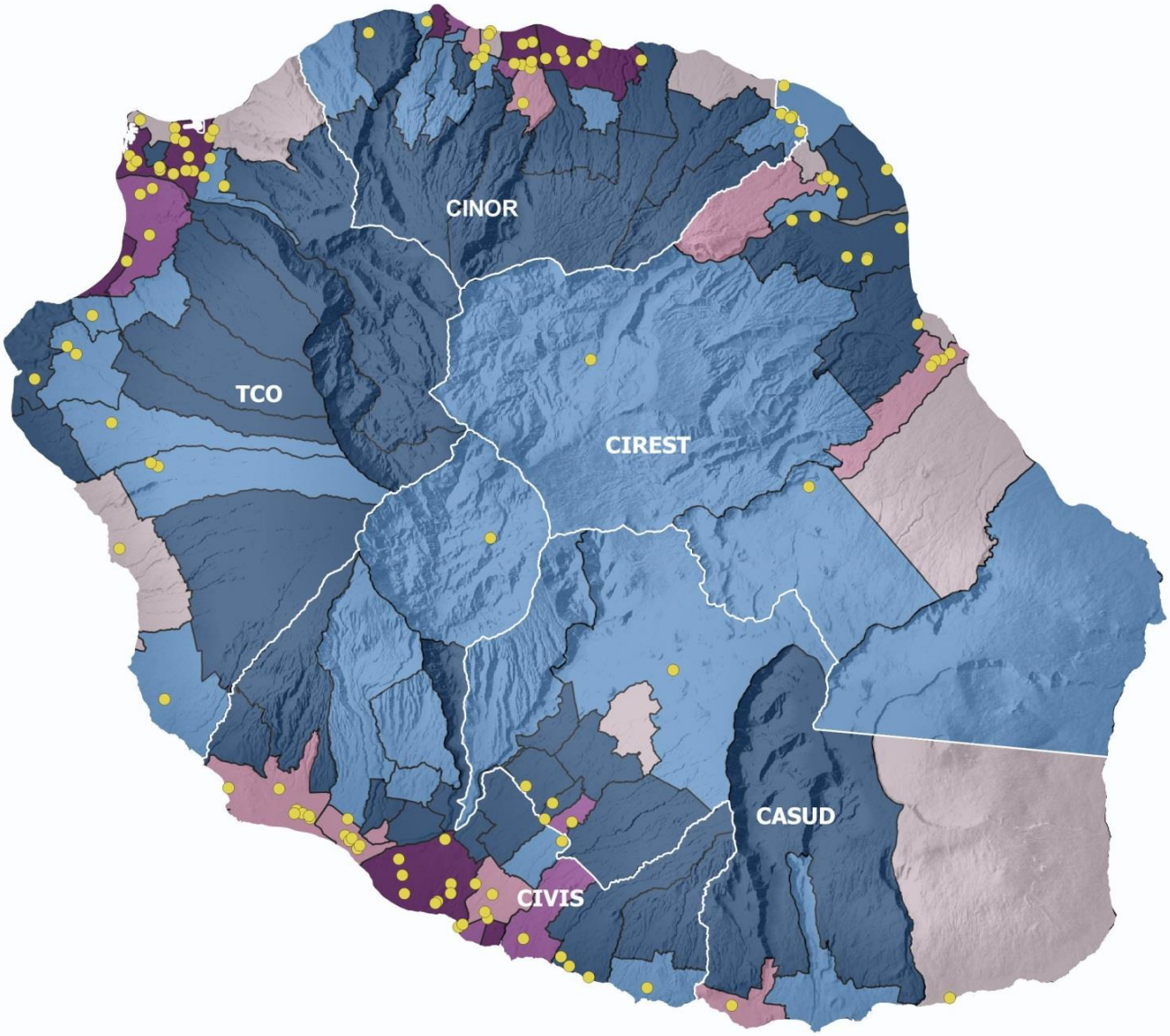
Cette tendance positive cache en effet des cas disparates selon les communes analysées. Si la Plaine-des-Palmistes connaît une augmentation nette de sa population, Cilaos dénonce une diminution de celle-ci (-0,7%), de même concernant les Hauts de la commune de Bras-Panon (-1,09%).

[11] Plan d'Aménagement des Hauts (PAH) et aujourd'hui PDHR, programmes contractualisés avec l'État (CPER) et les programmes européens (DOCUP, et PO).

[12] Cadre Stratégique Partagé Pour Les Hauts de l'ile de La Réunion sur la période 2014 – 2020, SGH

[13] Données INSEE, traitements AD2R

Impact de l'attractivité économique des territoires sur les flux de population



Fluctuation de la population due aux déplacements domicile-travail (par jour)

- < à - 500
- De - 500 à 0
- De 0 à 500
- De 500 à 1 000
- De 1 000 à 2 000
- > à 2 000

Zones d'activités économiques

Limite EPCI

Découpage DITR

0 5 km

Sources: IGN | AGORAH | CODRA-SCAN | RC2C | SMTR 2016 Réalisation Juin 2017

Le SGH décompose ainsi les Hauts en quatre catégories :

- **Des Hauts en forte croissance démographique** avec des taux supérieurs à 2,5% (Hauts de Sainte-Marie, de La Possession, Plaine-des-Palmistes, Hauts des Avirons),
- **Des Hauts qui stagnent** (Sainte-Rose, Saint-Philippe, Hauts de Saint-Benoît, Trois-Bassins, Saint-Leu),
- **Des Hauts en déprise** (les cirques) ;
- **Des Hauts en croissance** de 1 à 2,5% pour le reste des communes.

À travers la cartographie ci-contre, on observe que les secteurs les plus attractifs en matière économique se concentrent sur le littoral des microrégions Nord, Ouest et Sud-Ouest de La Réunion. De manière plus précise, on observe les concentrations les plus importantes :

- Sur la région Nord, au niveau du centre-ville de Saint-Denis et autour de la zone aéroportuaire de Gillot,
- Sur la région Ouest, tout autour du port maritime,
- Sur la région Sud, principalement sur le littoral de Saint-Pierre, entre Pierrefonds et le centre-ville.

Ces secteurs voient ainsi leur population augmenter de manière significative pendant la journée et peuvent ainsi être qualifiés de **secteurs d'emplois.** On peut d'ailleurs remarquer que ces secteurs correspondent à ceux accueillant le plus grand nombre de zones économiques, tels que la commune de Port ou encore Saint-Denis/Sainte-Marie.

À contrario, d'autres secteurs perdent une part importante de leur population durant la journée en raison d'une attractivité économique relativement faible. Ces derniers peuvent ainsi être qualifiés de **secteurs à dominante résidentielle.** Ces secteurs sont très nombreux à l'échelle de l'île et englobent la grande majorité des Mi-pentes et des Hauts de La Réunion mais aussi de certaines parties du littoral. Cela confirme ainsi l'attrait résidentiel des Hauts à proximité des bassins d'emploi. **En ce sens, selon le SGH, les communes du Tampon, de Saint-Paul, de Sainte-Marie accueillent à elles seules 40% des installations de nouveaux ménages dans les Hauts.**

On remarque également une catégorie de secteurs au sein desquels la population reste relativement stable tout au long de la journée. Ces derniers peuvent refléter deux situations différentes :

- **Des secteurs équilibrés :** en effet, sur ces derniers, on observe un nombre de déplacements entrants plus ou moins similaire au nombre de déplacements sortants. Il s'agit donc de secteurs qui connaissent une relative attractivité économique, bien qu'une part non négligeable de leur population aille travailler dans d'autres secteurs.
- **Des secteurs de mixité :** sur lesquels on observe une part importante de mouvements internes. Cela se traduit donc par une part importante de la population qui réside et travaille sur le même secteur. On peut donc conclure que ces espaces accueillent autant de l'activité économique que de l'habitat. Toutefois, dans les faits, ces secteurs, notamment localisés dans les Hauts, reflètent une toute autre réalité et se présentent davantage comme **des secteurs enclavés.**

On note donc une attractivité différente selon les communes. **La proximité des bassins d'emploi et les aménagements structurants permettant une meilleure connexion des territoires aux bassins de vie ont ainsi permis à certaines communes des Hauts de connaître une attractivité résidentielle accrue.** Cela est particulièrement vrai pour les territoires des mi-pentes : « les territoires ruraux et les Hauts ne peuvent constituer un ensemble autonome, leur

intégration pleine et entière dans le fonctionnement des bassins de vie doit ainsi être affirmée ».

Cette observation cartographique rejoint finalement l'analyse du SGH, permettant de qualifier les communes des Hauts selon quatre cas de figure :

- *« **Des territoires enclavés** au regard de la configuration physique même de ces espaces, les cirques de Salazie, Mafate et Cilaos ;*
- ***Des Hauts « éloignés »** que constituent le Sud Sauvage avec les communes de Sainte-Rose, Saint-Philippe voire de Saint-Joseph en considérant leur éloignement relatif des pôles urbains ;*
- ***Des Hauts convoités** qui voient l'arrivée significative de nouvelles populations qui s'y installent (les Hauts de l'Ouest dont l'attractivité est accrue avec l'amélioration de leur accessibilité avec la route des Tamarins, les Hauts du Nord notamment avec Sainte-Marie, les Hauts du Tampon, les Hauts des Avirons et les communes de la Plaine des Palmistes et de l'Entre-Deux);*
- ***Des Hauts « délaissés »** peu investis par les nouvelles populations et dont le caractère rural à dominance agricole est préservé : les Hauts des communes du grand Est (Saint-André, Bras-Panon, Saint-Benoît). »*

Photographie 14 : Cœur du village de Cilaos © Agorah

B. Une fragilité économique encore palpable mais une structuration qui se dessine

D'une manière générale, les activités agricoles restent très présentes au sein des territoires ruraux et des Hauts et représentent près de 30% des entreprises. Une mutation économique est toutefois de plus en plus visible vers une tertiarisation de ces espaces.

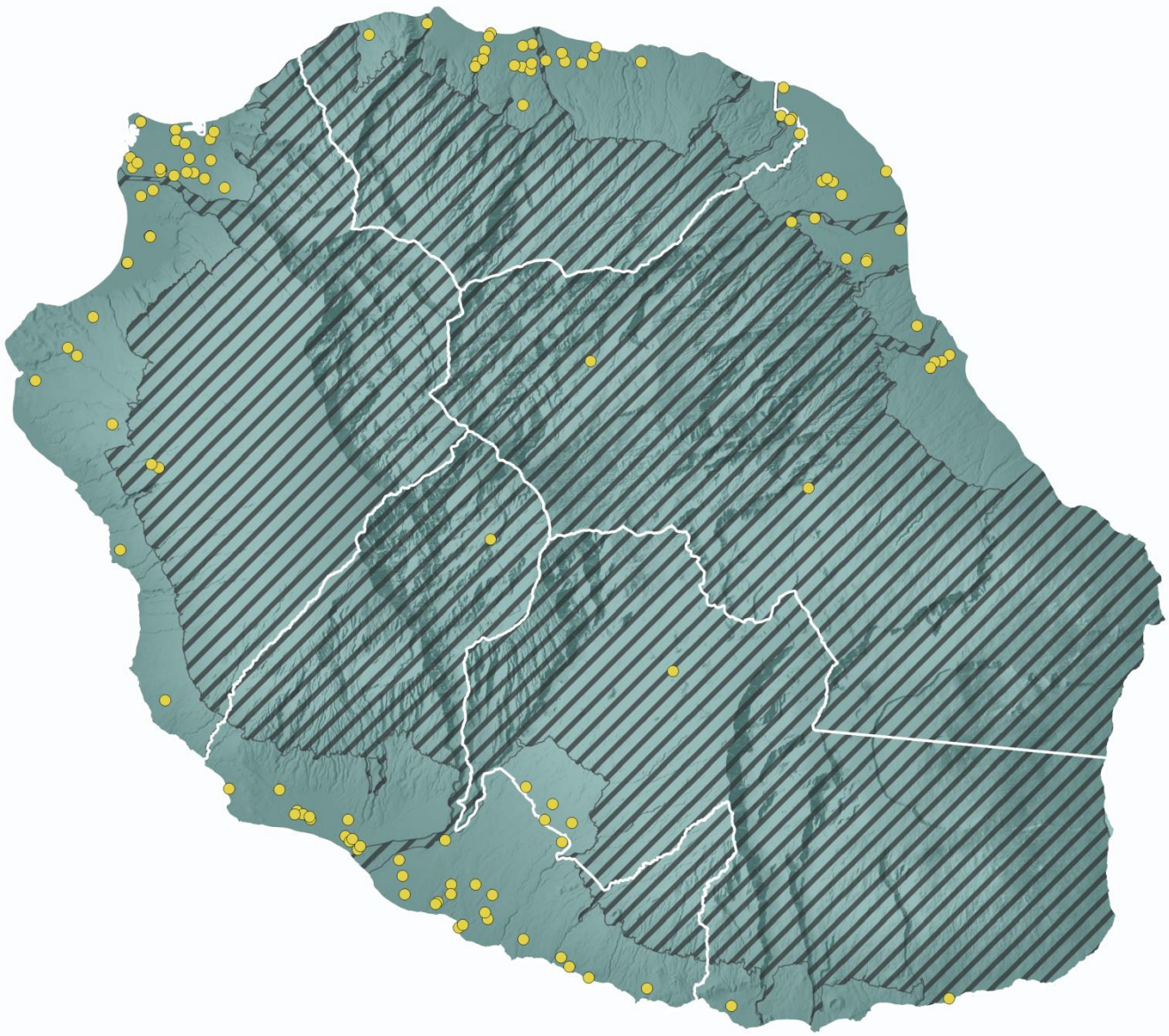
En ce sens, le SAR observait d'ores et déjà en 2011 que *« l'agriculture reste la principale activité, toutefois, le poids de l'économie résidentielle basée sur les services à la personne dans l'espace rural devient non négligeable et prend une part de plus en plus importante. Encore polarisée sur la demande locale et ses aspects résidentiels, l'activité de service marchand reste à développer dans les territoires ruraux »*. Suite à cette analyse, le SGH confirme cette tendance et recense aujourd'hui davantage d'entreprises de services (environ 8 700) que d'activités agricoles (environ 5 200) au sein des Hauts.

Toutefois, force est de constater que le déploiement des activités de services n'a pas évolué au même rythme que la population et ses besoins. A cet effet, il s'agit encore de structurer cette tertiarisation des territoires afin de se rapprocher d'un équilibre entre l'offre de services et les besoins exprimés par les populations locales.

Cette structuration économique devra néanmoins s'appuyer sur une structuration urbaine permettant de former des *« centralités de proximité dans les bourgs ou villes des hauts »,* comme souhaitée par le SAR. En ce sens, les projets de Portes du Parc, à l'instar du label Village Créole qui a permis un réaménagement qualitatif de plusieurs territoires ruraux, offrent aux 13 bourgs retenus une opportunité indéniable et ce, à la fois sur le plan de leur aménagement que sur le plan économique et touristique. En ce sens, l'ensemble des territoires concernés sont en cours de rédaction de leur stratégie et feuille de route, avant de les décliner de manière opérationnelle.

Photographie 15 : Bois Court, Plaine des Cafres – Commune du Tampon © Bruno Carrer

Zones d'activités selon la limite des hauts



agorah

Zones d'activités économiques

Zone des hauts

0 10 km

Sources : IGN | AGORAH Réalisation : AGORAH 2017

Afin d'accompagner le développement économique, le SAR préconisait, à juste titre, la poursuite de *« démarches visant à l'accueil d'activités – comme les pôles d'excellence rurale – qui doivent se traduire par l'équipement de zones artisanales ».*

Au regard de la cartographie précédente, il est possible de noter une véritable faiblesse sur ce point. En effet, lorsqu'on analyse la présence d'espaces économiques sur le territoire par rapport aux territoires ruraux et au périmètre des Hauts, force est de constater que ces derniers sont très faiblement dotés. A titre d'exemple, on ne recense que 6 zones artisanales inscrites sur le territoire des Hauts, soit un chiffre qui n'a pas bougé depuis l'approbation du SAR en 2011.

Ces dernières attestent d'ailleurs d'une attractivité mitigée avec un taux d'occupation moyen de 60% et des activités implantées particulièrement hétérogènes.

L'aménagement des zones d'activités sur les territoires ruraux et notamment des Hauts se heurte également à un coût d'aménagement plus important que dans les Bas, lié notamment au relief. Ce coût élevé conjugué à une rentabilité relativement faible résulte à une absence d'initiatives privées pour l'aménagement de zones artisanales dans les Hauts. Face à ce constat, la puissance publique devra nécessairement intervenir afin de doter les Hauts de zones artisanales.

Néanmoins, la question peut se poser quant à la pertinence de ces aménagements au vu de la faible attractivité des zones existantes. La réplique du modèle de zones d'activités réalisée sur le littoral semble en effet, à de nombreux regards, inadapté aux territoires ruraux.

En ce sens, la remarque faite en première partie du document est également valable ici et il peut être intéressant de s'interroger sur l'efficacité de ce type d'aménagement au vu des différents chiffres qui ont finalement peu évolué. Les zones artisanales, bien que nécessaires pour certains types d'activités à valoriser, ne semblent pas être l'unique modèle à développer.

L'exemple de Cilaos reste le plus parlant. On observe sur ce territoire la création récente d'une zone artisanale en périphérie du centre-bourg et d'une Cité des Métiers d'Arts (Archipel des Mascareignes) au sein même du cœur de village. Si la première souffre d'une attractivité relativement faible, la seconde atteste d'une forte dynamique et d'une occupation presque totale.

La volonté du SAR de voir émerger des pôles d'excellence rurale (PER) reste également en suspens. On ne recense qu'une réalisation concrète en ce sens sur le territoire, à savoir le PER de la Route Hubert Delisle, qui ne se traduit aujourd'hui que par la création d'une usine de gazéification, actuellement fermée.

Par conséquent, il semble aujourd'hui nécessaire d'adopter une démarche innovante afin de doter les territoires ruraux d'espaces d'accueil pour les activités économiques répondant aux besoins. Le déploiement du Très Haut Débit sur ces territoires dans les prochaines années pourrait ainsi permettre de réinventer la zone artisanale sous des formes plus adaptées.

La constitution de GAL (Groupes d'acteurs locaux) afin de traduire le programme européen LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) au sein des territoires ruraux peut également être source de dynamisme économique pour ces derniers. La mise en place du GAL Sud, par exemple, prévoit ainsi un axe consacré à l'accompagnement aux entreprises désireuses de s'implanter et de se développer au sein des territoires ruraux du bassin de vie Sud.

Finalement, malgré un dynamisme économique encore fragile et un impact du SAR relativement faible, les territoires ruraux et les Hauts de La Réunion attestent de nombreux projets qui pourraient permettre leur essor dans les années à venir, bien que l'essai reste encore à transformer.

Conclusion

Ce rapport a apporté des éléments de réponse concernant l'orientation « organiser la cohésion territoriale autour de bassin de vie, vecteurs d'équilibre » (telle qu'elle avait était formulée dans le SAR) qui a été abordée sous la forme de la question « avons-nous conçu un aménagement du territoire permettant un développement économique harmonieux et équilibré ? ».

Relativement aux éléments présents dans l'état initial de l'environnement du SAR et relativement aux principales prescriptions se rattachant à la thématique économique, les points de questionnements qui ont été abordés dans les différentes parties de ce rapport ont été directement guidés par les trois orientations fines présentes dans le schéma :

- Encadrer et hiérarchiser l'aménagement de foncier à vocation économique sur l'ensemble du territoire.
- Densifier et optimiser les zones d'activités existantes et à venir et préserver leur vocation économique.
- Créer de l'emploi et le conforter pour vivre et travailler dans les territoires ruraux dont les Hauts.

Ces éléments nous ont renvoyés à des questions sous-jacentes qui ont guidé la structuration de ce rapport.

Les analyses différent naturellement selon les types d'espaces et selon les localités, mais, dans le cadre du SAR, un constat d'ordre général peut être dressé sur certains points.

Sur la question de <u>l'encadrement et la hiérarchisation de l'aménagement du foncier à vocation économique</u> :

- **La polarisation économique du territoire est toujours bien visible**, et ce, que l'on raisonne en termes d'emplois, d'entreprises ou de zones d'activités économiques. Ainsi, trois pôles concentrent la grande majorité de ces trois composantes économiques :
  - Le pôle principal du bassin de vie Nord : Saint-Denis / Sainte-Marie,
  - Le pôle principal du bassin de vie Ouest : Le Port / La Possession / Saint-Paul,
  - Le pôle principal du bassin de vie Sud : Saint-Pierre.

  Toutefois, on remarque un rééquilibrage entre ces pôles qui tendent de plus en plus à peser un poids similaire, au détriment du reste du territoire et notamment du bassin de vie Est et des Hauts.

- **Une déclinaison de l'armature urbaine en matière économique en demi-teinte.** Les pôles principaux connaissent, à l'exception du bassin de vie Est, un développement de leur tissu économique important. Les pôles secondaires se développent également et assurent de plus en plus leur rôle d'appui aux pôles principaux.

  Ces deux polarités concentrent ainsi près de 80% des surfaces dédiées aux ZAE.

  Conséquence directe, les villes-relais et les bourgs connaissent un développement faible alors même que ce sont bien ces deux polarités qui étaient visées en priorité derrière la volonté de rééquilibrer le tissu économique sur le territoire.

- **Un parcours résidentiel des entreprises encore insatisfaisant.** L'offre supplémentaire en foncier économique n'aura d'effet que si ce levier quantitatif s'articule avec une réflexion qualitative, permettant de mettre à disposition des espaces adaptés aux entreprises en fonction de leur maturité. La diversification

des solutions d'accueil des entreprises reste aujourd'hui particulièrement faible sur le territoire et nécessite d'être prise en compte afin que la mise à disposition de foncier supplémentaire ait un effet positif sur le dynamisme économique des entreprises.

- **Des flux pendulaires en augmentation.** Conséquence directe d'un tissu économique polarisé, les déplacements pour motif travail ont, d'une manière générale, doublé en l'espace de 10 ans. Le bassin de vie Nord reste le plus attractif avec près de 17 000 déplacements entrants quotidiens. On retrouve ensuite l'Ouest qui connaît un flux entrants depuis le Sud de plus en plus important, comme l'avait prédit le SAR.
  L'Est n'a pas su se détacher d'un caractère monofonctionnel résidentiel d'ores et déjà identifié en 2011.
  D'une manière plus générale, le caractère résidentiel des mi-pentes et des Hauts s'est accru, en lien avec le développement économique de ces derniers encore trop timide.

Sur la question de <u>la densification et de l'optimisation des ZAE existantes et à venir et de la préservation de leur vocation</u> :

- **Une surface dédiée aux zones d'activités économiques en hausse.** On recense plus de 218 hectares supplémentaires mis à disposition des entreprises en 12 ans à l'échelle du territoire. Le bassin de vie Sud a fortement participé à cette hausse, suivi de l'Est. Malgré cela, ce dernier atteste encore d'un retard important avec encore très peu de ZAE structurantes sur son territoire.
  En ce sens, sur les 400 hectares à vocation économique disponibles dans les PLU en 2011, on n'en recense plus que la moitié en 2014. De même, les extensions à vocation économique permises par le SAR ont d'ores et déjà été utilisées à hauteur de près de 110 hectares, au profit principalement des bassins de vie Nord et Ouest.

- **Une présence persistante de parcelles inoccupées au sein des ZAE existantes.** Les parcelles inoccupées, notamment celles considérées en tant que friches, représentent une surface de 50 hectares à l'échelle de l'ensemble des ZAE du territoire. Ces parcelles restent ainsi difficiles à mobiliser étant donné que la majorité d'entre elles appartiennent au domaine privé. Le SAR avait d'ores et déjà pointé cette difficulté, préconisant la mise à disposition du foncier sous forme de baux plutôt qu'à travers la cession des terrains afin permettre à la puissance publique de garder la propriété des terrains. Néanmoins, malgré un certain nombre de ZAE proposant cette formule, les entreprises y sont moins favorables. Outre les outils réglementaires afin de reprendre l'acquisition de ces terrains en friche, il apparaît nécessaire d'établir un dialogue de proximité entre les propriétaires et la collectivité.

- **Une surface bâtie qui reste faible au sein des ZAE.** Imposer une densité aux ZAE reste complexe au vu des besoins hétérogènes liés aux spécificités des activités. Toutefois, à l'échelle de l'ensemble des zones d'activités, on recense une surface bâtie relativement faible qui représente en moyenne 23% de la superficie globale des ZAE. Aussi, si au sein d'une zone d'activités majoritairement occupée par des activités logistiques, ce pourcentage reste cohérent (besoin de stockage et de stationnement important) sur d'autres ZAE cette surface bâtie laisse

paraître une possibilité d'optimisation non négligeable.

- **Une dérive des ZAE au profit de l'habitat qui se stabilise depuis l'approbation du SAR.** Les zones d'activités économiques les plus anciennes ont souvent été victimes d'une occupation au moins partielle par de l'habitat. À l'échelle du territoire régional, on recense 25 ZAE dans lesquelles au moins un logement est recensé (soit près de 30% des ZAE de l'île). Cela pose ainsi de multiples problématiques en matière d'aménagements adaptés, de nuisances, etc. Depuis l'approbation du SAR et la prescription 14.1 interdisant la réalisation de logements au sein des ZAE, aucune d'entre elles, livrées après 2011, ne font état de logements au sein de leur périmètre.

- **Une dérive des ZAE au profit du commerce qui se stabilise depuis l'approbation du SAR.** A l'instar des dérives constatées au profit de l'habitat, les ZAE, notamment les plus anciennes, ont connu au fil du temps une occupation de plus en plus importante de la part des activités commerciales, devenant finalement majoritaires et modifiant la vocation première des zones de production. Face à ce constat, le SAR, à travers sa prescription 14.1 a limité les activités commerciales à hauteur de 5% de la superficie de la ZAE. En ce sens, on constate un respect de cette prescription, puisque les zones créées depuis 2011 n'affichent pas un pourcentage d'activités commerciales supérieur à celui prescrit.

- **Les zones de fait : un phénomène non pris en compte par le SAR de 2011 et qui impacte de plus en plus l'équilibre économique du territoire.** Malgré une absence de définition officielle de ces espaces, les zones de fait peuvent se définir comme des espaces s'apparentant aux ZAE mais implantés en dehors des zonages réglementaires dédiés. Ces dernières ont alors des conséquences multiples pour le territoire :
  - Un renforcement du déséquilibre économique territorial, puisque ces zones de fait se localisent au sein des pôles les plus pourvus en matière de ZAE,
  - Un non-respect de la vocation des sols. Les zones de fait se localisent la plupart du temps en dehors des zonages réglementaires dédiés à la vocation économique et parfois même en espaces agricoles et naturels de protection forte.

  Ainsi, on recense à minima 14 zones de fait sur le territoire occupant une surface de plus de 212 hectares.

  Au vu de ces chiffres, il semble aujourd'hui primordial de s'emparer de cette problématique grandissante.

- **L'absence d'une gestion durable des ZAE.** Permettre à chaque entreprise de s'implanter sur un espace adapté à ses besoins et lui permettant de croître afin de contribuer au développement du territoire, tel est l'objectif premier de la création d'une zone d'activités économiques. Toutefois, ces espaces, parties intégrantes de la cité, nécessitent comme toute autre composante de l'espace urbain de bénéficier d'un suivi, afin d'assurer son bon fonctionnement. Cela passe ainsi par une animation et une gestion dédiée au sein de chacune des ZAE. A l'instar de l'émergence de « town manager » afin de redynamiser les centres-villes et favoriser les synergies entre les commerçants, il semble aujourd'hui primordial d'envisager ce type d'action pour les ZAE. En effet, à La Réunion, presqu'aucune zone

d'activités économiques ne possède de gestionnaire, alors même que ce trait d'union entre la collectivité et les entreprises implantées au sein de la zone, pourrait permettre la mise en œuvre d'un bon nombre de préconisations du SAR et éviter les dérives que l'on constate sur les zones d'activités économiques existantes. Favoriser un dialogue privilégié entre la collectivité et les entreprises mais aussi entre les entreprises elles-mêmes, permettrait ainsi d'installer une culture du collectif et un climat de confiance entre les différents acteurs et ainsi permettre de mieux répondre aux besoins de chacun, résultant à un impact positif plus important de la ZAE pour les entreprises, la collectivité et d'une manière générale pour le territoire.

Sur la question de la recherche d'un équilibre emploi/habitat dans les territoires ruraux dont les Hauts :

- **Une attractivité résidentielle empreinte de paradoxes.** Les territoires ruraux et nomment les Hauts de La Réunion représentent 75% de la superficie du territoire. Cet espace considérable est aujourd'hui perçu comme un territoire de convoitise, notamment lié à un cadre de vie agréable et un coût du foncier relativement moins élevé, et accueille 20% de la population réunionnaise. Toutefois, si statistiquement, un certain nombre de territoires ruraux affichent une croissance démographique positive voire forte, d'autres sont en déprises et connaissent un taux négatif. Cela montre donc bien des disparités au sein même des Hauts, conséquence directe de la polarité du tissu économique. En effet, selon le Secrétariat Général des Hauts, 40% des ménages nouvellement installés dans les Hauts se concentrent sur 3 communes : Sainte-Marie, Saint-Paul et le Tampon, toutes à proximité directe des 3 bassins d'emplois les plus importants.
  Ainsi un certain nombre de territoires ruraux, notamment les cirques, connaissent aujourd'hui une dévitalisation qu'il s'agit de souligner et de prendre en compte.

- **Une fragilité économique encore palpable mais une structuration qui se dessine.** L'agriculture reste l'activité économique traditionnelle de ces territoires. Néanmoins, les activités tertiaires sont aujourd'hui plus nombreuses et attestent d'une tertiarisation de ces territoires, répondant aux nouveaux besoins des populations en matière de services, bien que la croissance de ces activités n'aille pas au même rythme que celle de la croissance démographique.
  En matière de structuration économique des territoires ruraux, on constate une relative faiblesse d'attractivité des quelques zones artisanales implantées (6 ZAE à l'échelle de l'île). Les coûts d'aménagement plus importants et la faible rentabilité de ces espaces ont du mal à attirer l'initiative privée pour la création de telles zones. Aussi, il s'agit de s'inscrire dans une démarche innovante afin d'imaginer des zones artisanales aux formes différentes, adaptées aux besoins des entreprises des Hauts, qui semblent bien différents de ceux du littoral. En ce sens, le déploiement du Très Haut Débit laisse la porte ouverte aux expérimentations afin de permettre un développement des Hauts encore peu concret et sur lequel l'impact du SAR reste faible.

Photographie 16 : ZAE La Mare - Commune de Sainte-Marie © Agorah

L'AGORAH remercie l'ensemble de ses partenaires ayant participé, dans les groupes techniques et par leurs contributions directes, à l'élaboration du présent rapport.

Direction de publication : AGORAH
Conception : AGORAH

Les droits de reproduction (textes, cartes, graphiques, photographies) sont réservés sous toutes formes.

© 2017

agorah
agence d'urbanisme à La Réunion

140, rue Juliette Dodu - CS 91092
97404 Saint-Denis CEDEX

0262 213 500

www.agorah.com