

CAPSULE PROFESSIONNELLE 7

Vers la « métropole circulaire insulaire » ? Trajectoire socioécologique de La Réunion

Philippe Serizier

Responsable de la Recherche Territoriale
Institut CDC pour la Recherche
Paris - France

Avec la contribution de : Jean-Raymond Mondon
Président , CESER de La Réunion

A la mémoire de Daniel Pavageau et de Marcel Soubou

Biographie

Economiste de formation (DES Panthéon Sorbonne), **Philippe Serizier** a travaillé pendant vingt ans en bureaux d'études sur des analyses et projets de développement territorial en France métropolitaine et d'Outre-mer et en Europe de l'Est. Entré à l'Etablissement Public de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), il a participé au pilotage des Programmes Prioritaires de la CDC consacrés à la Politique de la Ville et au Développement Durable des Territoires, dans le cadre des partenariats institutionnels de la CDC.

Après une période de détachement auprès de l'Agence Régionale de Développement de la Réunion (chef de projet du Plan réunionnais de Développement Durable 2005-2009) puis du programme LEED de l'OCDE, Philippe Serizier est aujourd'hui responsable de la Recherche Territoriale à l'Institut CDC pour la Recherche.

La Réunion

La Réunion est une île volcanique jeune (son émergence débute il y a trois millions d'années). Elle forme avec Maurice et Rodrigues l'archipel des Mascareignes, isolé dans l'océan Indien à plus de 800 kilomètres à l'est de Madagascar.

Le peuplement de La Réunion remonte à 1643 : les premiers habitants furent des colons blancs proscrits de Fort Dauphin : ils commencèrent la mise en valeur de l'île en faisant venir des ouvriers agricoles malgaches ; l'esclavage ne fut installé que deux générations après, sous l'impulsion de la Compagnie des Indes intégrant l'île au développement de son système d'exploitation. Elle a été depuis vouée aux cultures industrielles, d'abord le café puis la canne à sucre à partir du XIX^e siècle.

La Réunion – ainsi appelée de 1793 à 1806, puis à partir de 1848 en mémoire du rassemblement des troupes volontaires pour défendre la Révolution Française en l'an II – a un relief extrêmement accidenté : elle culmine à plus de 3000 mètres d'altitude, sur une superficie de 2500 km² actuellement. Environ 60 % de cet espace est impropre aux aménagements (40 % de la superficie de l'île est classé en zone naturelle protégée). La Surface Agricole Utile ne représente que 18% de la surface totale ; plus de la moitié en est occupée par la sole cannière.

La population de La Réunion atteignait 840 000 habitants en 2012, dont 32 % de moins de 20 ans ; le seuil du million d'habitants sera franchi au début des années 2020. Cette population vit donc sur environ 20 % de la superficie de l'île, avec une densité avoisinant celle des villes nouvelles de la région parisienne ; dans un processus d'étalement urbain quasi-continu à proximité du littoral, ce qui a pu faire parler de « métropole circulaire insulaire » à propos de La Réunion.

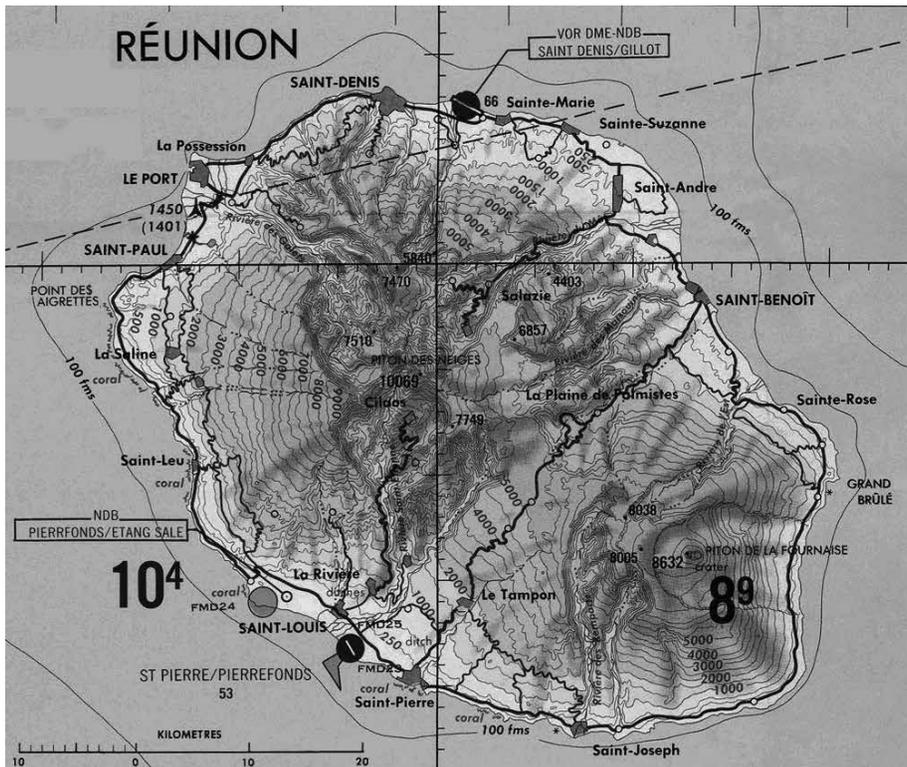
La Réunion est devenue département français en 1946, puis Région en 1982 ; elle est éligible aux fonds structurels européens depuis 1988 et a été reconnue comme Région Ultrapériphérique de l'Union Européenne par le Traité de Maastricht en 1992. La préoccupation dominante dans les trente dernières années est celle du rattrapage économique et social par rapport à la Métropole et à l'Europe. Malgré les subsides communautaires pour l'ajustement structurel, malgré l'accession à l'égalité sociale dans le système français au début de ce millénaire, le Produit Intérieur Brut de la Réunion atteint à peine la moitié du niveau moyen des régions de l'Europe continentale, et le taux de chômage avoisine les 30 %.

Dans ce contexte, la Réunion n'a jamais été « pensée » en termes d'économie circulaire. On a pu la désigner « Ile à sucre », comme « Station orbitale de l'Europe dans l'océan Indien », comme modèle d'intégration pluriculturelle et

pluriethnique », comme « Laboratoire des énergies renouvelables », jamais encore comme écosystème portuaire.

C'est à partir de la prise de conscience progressive de l'interpénétration des enjeux territoriaux de La Réunion dans le contexte économique, environnemental et géopolitique d'aujourd'hui que se révèlent toutes les dimensions de l'économie portuaire ; et l'on peut tenter de définir « en creux » les fondamentaux d'une écologie territoriale portuaire, qui n'a donné lieu à ce jour ni à une véritable théorisation, ni à des stratégies formalisées.

Figure 1 : Carte de La Réunion



Source : Imago Mundi.

Le port de La Réunion

Aux origines : côte accore et agriculture coloniale

A partir de la Restauration, le développement de la culture industrielle de la canne à sucre et le volume d'exportation qui en découle mettent en exergue l'enjeu d'un outil portuaire adapté : l'île étant dépourvue de ports naturels, l'embarquement

du sucre est assuré à partir des marines plus ou moins équipées d'apportements rudimentaires, échelonnées dans les anses le long de la côte (hors du rivage de la Fournaise) : au milieu du XIX^e siècle, elles assurent l'exportation de 160 000 tonnes de sucre. Au XVIII^e siècle déjà, sous l'administration de la Compagnie de Indes par Mahé de la Bourdonnais a été construit un port au Barachois de Saint-Denis, assez vite détruit par un cyclone ; au siècle suivant plusieurs projets d'ingénieurs avortent ; une nouvelle construction est entreprise au Barachois, à son tour emportée par une tempête. A Saint Pierre, une construction est entreprise en 1854 ; elle sera poursuivie jusqu'en 1888 et sera interrompue après des difficultés financières récurrentes, et l'ouvrage – par ailleurs sous-dimensionné pour accueillir des navires de plus en plus grands – restera inachevé.

Le principe d'un port artificiel finit alors par s'affirmer, et le choix du site se porte sur la Pointe des Galets, dans le cône de déjection de la Rivière des Galets, exutoire du Cirque de Mafate : c'est le seul site permettant un creusement facile et de grande ampleur, assurant la protection contre les aléas météorologiques ; de plus, il se situe en position médiane dans le bassin de production du sucre. En 1874 une compagnie ad hoc est créée, à laquelle le Conseil général concède la réalisation du projet ; et l'année suivante lui est également concédée la construction d'un chemin de fer, qui assurera l'acheminement de la production du sucre depuis Saint Pierre et Saint Benoît. Le chemin de fer est réalisé en 1882, le port est mis en service en 1886. Immédiatement l'exploitation de la compagnie est déficitaire du fait du dumping des entreprises de batelage indépendantes : le port devient propriété de l'Etat en 1889.

La construction du Port et du chemin de fer amène l'installation de nombreux ouvriers dans le site naturellement désertique de la Pointe des Galets. La présence de cette population, atteignant rapidement 2000 habitants et vivant dans des conditions de grande pauvreté et précarité, amena l'Etat à créer en 1895 la commune du Port, ce qui répondait aux vœux de la commune de La Possession dans laquelle jusqu'alors était inclus le site portuaire.

Plus d'un siècle après, la localisation à la Pointe des Galets perdure, et le port, du fait des enjeux stratégiques qu'il concentre, est resté propriété de l'Etat jusqu'en 1950 et sous sa tutelle jusqu'en 2013 où il a pris le statut de Grand Port Maritime.

Port Réunion à la Pointe des Galets, « aleph » du développement réunionnais

L'infrastructure portuaire originelle avait été créée essentiellement pour assurer une fonction d'exportation ; un siècle après, la donne est inversée. Les exportations ne représentent plus que 15 % du trafic global, dont 60 % de produits agro-alimentaires et dont environ le tiers, en valeur comme en tonnage, est constitué

des produits de la filière canne – la production de sucre se maintenant à un peu plus de 200 000t./an. En revanche, à partir de la départementalisation, du fait de la croissance démographique - grâce à l'amélioration considérable des conditions sanitaires, la population de La Réunion fait plus que tripler de la Libération à aujourd'hui - et de l'accroissement du niveau de vie et d'équipement, les besoins d'importation, au regard des capacités de production interne, augmentent rapidement. En 2012, Port Réunion était le neuvième port français par le tonnage traité, et le quatrième pour le trafic conteneurisé, avec 4,1 millions de t./an de marchandises, dont 3,5 millions de tonnes d'importation.

Une économie productive qui n'a pas décollé, et une progression énorme de l'économie résidentielle portée par les boosters des systèmes de redistribution français et européen ; cette trajectoire se lit dans l'occupation même de l'espace portuaire : dès les années 70 le site initial, saturé, est étouffé dans son extension, moins par la ville que par les installations péri-portuaires liées à la gestion des importations, principalement des « zones industrielles » à statut foncier privé qui sont en fait principalement des zones d'entreposage. Le creusement d'un nouveau site plus à l'Est est entrepris en 1982 et le Port Est est mis en service en 1985. Il a fait depuis l'objet de plusieurs extensions, et grâce à l'apport des fonds structurels européens, Port Réunion est le port du Sud-Ouest océan Indien doté aujourd'hui de l'outillage portuaire le plus perfectionné. Les déblais de creusement du port Est ont été utilisés pour édifier en contiguïté, sur plus de 80 ha des plates-formes destinées dès leur création, à l'aménagement futur de zones industrialo-portuaires (ou ZAP : Zone Arrière-Portuaire).

Trente ans après, les terre-pleins portuaires du port Est accueillent plusieurs espaces dédiés au stockage de produits importés : terminal céréalier, terminal cimentier, et pendant longtemps un espace occupé par le garage provisoire des voitures importées ; le projet stratégique du Grand Port Maritime prévoit notamment la création d'un espace de stockage des matières dangereuses.

En revanche, les plateformes de la ZAP restent en majeure partie inoccupées ; dans un contexte de rareté du foncier économique, elles ont accueilli quelques activités dont l'implantation en proximité du port n'était pas fortement justifiée ; et cela faute d'avoir jamais établi un projet d'aménagement arrière-portuaire régi par une stratégie de développement économique solide.

Les raisons de ce « vide » stratégique sont diverses.

L'Etat, sous l'autorité duquel était placé le port (qui a eu le statut de Port national jusqu'à son classement en Grand Port Maritime en 2013), a durant toute cette période conduit sa politique de développement dans le souci exclusif d'optimiser et de sécuriser l'approvisionnement de l'île.

Parallèlement, la CCI de la Réunion, concessionnaire de l'exploitation du port tant qu'il a été port national, a toujours privilégié l'intérêt des activités

commerciales par rapport à une quelconque stratégie industrielle. La situation foncière des espaces péri-portuaires est complexe, dans leur histoire et dans leur statut, ce qui a favorisé des antagonismes entre institutions plutôt que le consensus stratégique. Lors de la départementalisation et de la dévolution du domaine colonial en 1946, les terrains péri-portuaires ne furent pas attribués à la commune du Port, au motif de l'insuffisance de ses moyens, et furent donnés en gestion au Département, ce qui a créé une situation conflictuelle durable. Simultanément l'Etat, dans les Schémas portuaires successifs, a imposé de limiter les aménagements des plateformes arrière portuaires à des Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT), afin de préserver la possibilité de creusement à long terme de nouvelles darses rendues nécessaires par l'augmentation linéaire des trafics d'importation. Enfin, les limites des perspectives stratégiques de développement péri-portuaire tiennent également aux contraintes géographiques et physiques qui affectent le territoire et son modèle économique. On peut voir un marqueur significatif de ces limites dans la structure de ses importations. Les biens de consommation représentant 33,6% du total en valeur (en 2012) . A noter que dans le domaine alimentaire, malgré des progrès considérables dans certains secteurs (lait, volailles, légumes) l'île ne saurait être autosuffisante et restera dépendante de l'extérieur : « Le riz est l'aliment de base du Réunionnais, et il n'en a jamais vu pousser » ; et une proportion notable des produits alimentaires importés provient de l'extérieur de la zone Sud-Est océan Indien. Les biens intermédiaires ne représentent que 21,2% des importations. Si les biens d'équipement comptent pour 25,1 %, parmi eux les machines et l'équipement industriel ne représentent que 5,2 %, alors que les importations de véhicules représentent 10,8 %, et celles d'énergie 15,3%. La Réunion a peu de matière première ; les essais de développement de filières à partir de matériaux locaux (bois, pouzzolane) ont échoué ou avorté. La Réunion a bien sûr toujours été dépendante en hydrocarbures ; jusqu'en 1985 elle était autosuffisante en électricité, mais à partir de cette date les besoins ont dépassé la capacité de production hydroélectrique locale ; cela a poussé à la diversification dans le champ des énergies renouvelables, mais surtout à l'importation d'énergies fossiles (pétrole et charbon). Ces conditions ne permettent pas l'implantation d'industries lourdes, absentes – comme dans le reste de l'île - de la périphérie portuaire, ainsi dépourvue des fondements productifs à la base des processus classiques d'écologie industrielle.

L'industrie – qui ne représente que 13% de la Valeur Ajoutée totale de La Réunion, contre 24% pour le commerce et 38% pour les services - s'est en fait développée depuis les années 60 dans le secteur de l'import-substitution, et au sein de celui-ci principalement dans l'agro-alimentaire et dans les filières qui lui sont liées (transformation du plastique), ainsi que dans le secteur des Bâtiments et Travaux Publics (BTP), telles que les charpentes métalliques par exemple. L'implantation de ces activités n'est pas régie par un déterminisme péri-portuaire stricto sensu, et de fait sont assez réparties dans les différents

foyers d'activité de l'île. Mais aujourd'hui, l'import-substitution marque le pas, ayant occupé l'essentiel des créneaux qui lui étaient accessibles pour répondre aux besoins de consommation de La Réunion.

L'espace, la vraie « matière » d'une écologie industrielle réunionnaise

Cette situation de l'espace péri-portuaire, pratiquement figée depuis trente ans, tient également à un contexte politique et économique plus général. Le « gel » des plateformes arrière-portuaires instauré par l'Etat à travers ses schémas portuaires, a présenté l'avantage de les préserver en tant que réserve potentielle de matériaux pour le BTP depuis 1996, date à laquelle une autorisation d'exploitation de carrière a été accordée au concessionnaire portuaire, à partir de l'interdiction de l'extraction de matériaux dans le lit de la Rivière des Galets qui en déstabilisait le cours, dans un contexte de besoins élevés et constants pour la construction de logements et d'infrastructures.

Ce facteur de statu quo n'est plus d'actualité. Certes, les ressources alluvionnaires en matériaux restent en voie d'épuisement, mais l'importance même des besoins à venir – notamment pour la réalisation de la Nouvelle Route du Littoral (NRL) - a conduit au principe d'autorisation de nouvelles carrières et « étend » la question de la ressource en matériaux. D'autre part, l'option, maintenue depuis 1985, d'un creusement à long terme de nouvelles darses en profondeur par rapport au trait de côte est écartée. D'abord parce qu'un panel d'experts missionné par la Ville du Port et la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) en 2011 (Panel international INTA, 2011) a mis en évidence l'inconvénient, en termes de perte de productivité, d'une extension perpendiculaire à l'orientation des darses actuelles. Par ailleurs, les études d'impact environnemental ont signalé le danger d'un creusement en profondeur pour les nappes aquifères alimentant la ville du Port, du fait du risque d'augmentation de la salinité de l'eau, déjà à la limite de la norme ; et ce alors que la ville dispose de peu d'alternatives d'approvisionnement, l'utilisation de l'eau « basculée » depuis les cirques de Salazie et Mafate étant à l'origine réservée prioritairement à l'usage agricole (selon les dispositions du Programme d'Intérêt Général réglementant la destination du dispositif de transfert des eaux Est-Ouest financé par le FEDER, en maîtrise d'ouvrage du Département).

Le Projet Stratégique 2014-2018 élaboré par le Grand Port Maritime dès sa mise en place, a intégré ces facteurs : il pose désormais le principe d'extensions réalisées longitudinalement au trait de côte, par creusement ou par exondement ; il entérine le principe de l'aménagement des espaces arrière-portuaires du port Est sans le caractériser, renvoyant à une « étude de vocation » qui s'inscrit donc dans la succession des études lancées pour ce site depuis 1986.

Figure 2 : Projets d'aménagement port Ouest port Est – Rapport d'évaluation environnementale projet stratégique Grand Port Maritime de La Réunion



Source : GPM de La Réunion.

Pour autant, l'écosystème portuaire n'en reste pas moins assujéti à l'incidence des grands projets d'infrastructures de l'île : le chantier de la NRL devrait nécessiter non seulement 14 millions de m³ de matériaux minéraux (remblais et enrochements) mais aussi une importation de ciment à due proportion, durant toute le période de construction. Cela nécessitera, à l'intérieur de la circonscription portuaire, un agencement spécifique d'une dimension supérieure au terminal cimentier actuel, qui s'ajoutera aux autres aménagements dédiés au stockage de produits importés, notamment le terminal céréalier et le terminal charbonnier ; le projet stratégique du Grand Port Maritime de la Réunion (GPMR) prévoit également un espace réservé au stockage de produits dangereux.

Le Projet Stratégique du GPMR comporte toutefois une ambition de développement de La Réunion en direction de l'extérieur, en positionnant Port Réunion comme pôle de redistribution régional. Aujourd'hui, l'importation de containers est déjà « feederisée » à plus de 70 % à partir des hubs du Moyen-Orient et de Singapour, et le risque de marginalisation de Port Réunion est réel. A noter que l'île a déjà été exposée, en Août-Septembre 2008, à un risque de rupture d'approvisionnement du fait d'un défaut de l'offre d'affrètement, la destination devenant peu attractive par rapport à d'autres routes maritimes ; la crise est venue à point, du fait de la baisse générale de la demande de trafic maritime, pour relancer l'attraction des affréteurs vers le Sud-Ouest océan Indien.

La stratégie du GPMR s'inscrit ainsi dans le cadre d'un protocole d'accord avec la compagnie CMA CGM. Le projet est fondé sur la recherche d'un gain d'attractivité : par l'accroissement de la capacité d'accès et de traitement des containers (accueil de navires de 14,50 m de tirant d'eau et de chargements de 9000 EVP dans un premier temps, passage de 215 000 EVP/an en 2013 à 415 000 à terme), et de perfectionnements techniques tels que la création d'une unité d'avitaillement en gaz naturel liquide, en remplacement du fuel. Le GPMR compte ainsi établir un avantage concurrentiel par rapport à Port-Louis, où l'augmentation d'accessibilité serait limitée, et Durban qui serait saturé¹². Le GPRM et CMA CGM souhaitent développer, à partir de la Réunion, l'alimentation des ports de Madagascar et du Mozambique.

Figure 3 : Positionnement de La Réunion au regard des routes maritimes



Source *Projet Stratégique GPMR*.

Le projet implique bien sûr un accroissement sensible de l'activité de transbordement et d'emportage-dépotage, à intégrer dans un espace déjà très contraint (sur ce plan, Port Réunion est désavantagé comparativement à Port Louis par exemple). Du fait de la limitation des surfaces en proximité des quais, les marges de manœuvre sont donc à rechercher dans une amélioration de la performance de l'activité portuaire dans sa globalité, le Projet Stratégique du GPMR rejoignant les conclusions du panel Ville du Port – TCO – INTA de 2011. Ces gains de performance sont à rechercher en premier lieu, dans la productivité propre de l'activité portuaire – de ce point de vue Port Réunion étant au plus haut niveau d'équipement technique parmi les ports du Sud-Ouest

¹² Actuellement Port-Louis traite 1 million d'EVP/an, et Durban 2,7 millions d' EVP /an.

océan Indien. De plus, Port Réunion a un avantage non négligeable par rapport aux autres ports de la zone (Madagascar et Maurice), sa sécurité et sa stabilité, à de multiples points de vue : institutionnel, juridique, financier et sanitaire.

L'autre voie d'amélioration du fonctionnement global du port serait le déplacement de certaines activités dans l'espace réunionnais, afin de libérer des surfaces pour la fonction de transbordement. Les réflexions menées dans ce sens depuis deux décennies n'ont pas été concluantes à ce jour. Un thème récurrent est celui du « Port sec », sur le principe d'une délocalisation d'une partie des opérations de dédouanement dans d'autres sites de l'île.

Un premier obstacle à cette solution a été longtemps celui des liaisons entre Le Port et les différents foyers d'implantations économiques de La Réunion. Rappelons que l'écosystème portuaire initial associait l'infrastructure portuaire à un réseau ferré la reliant à Saint Pierre vers le sud d'une part, Saint-Denis et Saint-Benoît vers le Nord et l'Est d'autre part. Le deuxième terme du binôme a disparu par étapes : suppression de la liaison vers le Sud en 1957, de la liaison Saint-Denis – Saint-Benoît en 1963, enfin du tronçon Saint-Denis – La Possession en 1976. Comme raison de cette disparition est invoquée l'importance des coûts de maintenance et de sécurisation, dans un contexte de lobbying pour le « tout routier » et aussi, selon certaines analyses, du fait que le train était perçu comme un levier efficace de prosélytisme syndical de la part des cheminots et des dockers auprès des employés des sucreries. L'émergence du projet de tram-train porté par le Conseil régional à partir de 2004 a donné lieu à des hypothèses d'utilisation de la nouvelle liaison pour rétablir un transport de marchandises ; la question du transit des matières dangereuses a mis en évidence la difficulté de restaurer un trafic « marchandises » abandonné il y a un demi-siècle, à travers des espaces où, depuis, l'urbanisation a considérablement gagné. Le projet de tram-train a d'ailleurs été reporté en 2010, au profit d'une liaison routière « sécurisée » Saint Denis - La Possession, la NRL, dont le chantier a débuté en 2014 et qui doit être en service en 2019. Cette dernière comportera cependant six voies, dont deux réservées à du transport en commun, avec à terme l'idée d'un réseau guidé. A noter que la liaison routière entre le secteur portuaire et le Sud a été considérablement améliorée par la mise en service de la Route des Tamarins en 2009.

Plus peut-être que la question des liaisons physiques, la difficulté de réaliser un dispositif de type « port-sec » provient d'une absence de gouvernance et de capacité à arbitrer la concurrence entre les gestionnaires du Port et les sites pouvant prétendre à accueillir une implantation alternative (Ouest, Nord, Sud, auxquels se sont ajoutés au début des années 2000 les potentialités du site de Cambaie sur la rive gauche de l'embouchure de la Rivière des Galets, inclus désormais dans le projet d'Ecocité du TCO). La Chambre de Commerce et d'Industrie de La Réunion a naguère réalisé différentes études de faisabilité, sur un concept de « Plateformes de Développement Economique » (PFDE), binômes

terminal conteneurs/espaces logistiques, avec une hypothèse d'implantation dans deux sites : Sud (12ha) et Est (3ha). Mais ces projets n'avaient pas la taille critique permettant de dégager la rentabilité attendue.

A noter aujourd'hui la réémergence de l'idée de l'implantation d'une nouvelle zone portuaire dans l'est de l'île, avancée en particulier par la mairie de Saint-André qui effectue des démarches en ce sens à tous les niveaux (régional, national et européen).

Un écosystème social et urbain portuaire qui se banalise

Les 2000 habitants de la commune du Port à sa création en 1895 constituaient le seul véritable noyau de population ouvrière de La Réunion, prolétariat bien distinct de celui, issu de l'esclavage et de l'engagisme, engendré par l'économie latifundiaire sur le reste de l'île. Autour de l'enceinte portuaire, au-delà d'un mince quartier de négociants, la population se fixe dans des conditions d'habitat et de salubrité très défectueuses. L'équipe municipale élue en 1971 met en place une stratégie d'urbanisme à long terme selon trois « cercles » centrés sur le port : elle s'applique dans un premier temps au cercle le plus éloigné où sont aménagés des quartiers d'habitat social ainsi que de nouvelles zones d'activité.

Dans un deuxième temps – et selon une temporalité plus longue, la ville s'engage dans la requalification des bidonvilles de la « ceinture » intermédiaire ; elle adopte une stratégie visant une mise à niveau en termes de viabilisation et de salubrité tout en maintenant les ménages et les activités commerciales en place, en respectant la maille d'habitat et l'organisation « spontanée » des quartiers ; modèle rompant avec la pratique usitée jusqu'alors de démolition – transfert en habitat social collectif, et à valeur d'exemplarité pour l'ensemble de l'outre-mer français. Enfin, à partir de la fin des années 80, débute un processus de concertation entre la Ville et les autorités portuaires pour l'ouverture de la ville sur le port Ouest, qui se concrétise maintenant par le réinvestissement des « Grandes Maisons » historiques accueillant autrefois le commandement du Port par des services municipaux, et par l'accessibilité organisée entre la darse Sud (Pêche et plaisance) et les quartiers restructurés avoisinants.

Une des dernières illustrations notables de la culture ouvrière portoïse aura été la « sortie par le haut » de la mutation du statut des dockers avec la constitution en 1992 de la COR, coopérative ouvrière de manutention portuaire, qui parmi les aconiers assurant le déchargement des vracs est aujourd'hui la seule société à présenter le label ISO 9001.

La population de la commune du Port, qui atteignait 9000 habitants lors de la départementalisation, a culminé à 38 000 habitants vers l'an 2000 ; depuis, elle a subi un léger tassement. La proximité du port en a fait la principale commune industrielle de l'île, sans qu'il s'agisse de développement industrialo-portuaire à proprement parler : elle concentre 58 % des emplois industriels de la zone d'emploi de l'Ouest, qui, elle-même, regroupe le tiers de ceux de l'ensemble de La Réunion. En 2012, la commune du Port accueillait 19 500 emplois, dont 57 % d'ouvriers et d'employés. L'indicateur de concentration de l'emploi atteignait 240 % ; mais il est vrai, avec 33% seulement des 15-64 ans résidant dans la commune ayant un emploi, et un taux de chômage de 49% (70 % chez les 15 à 24 ans).

Cette concentration d'entreprises a été la source de la richesse fiscale qui a permis à la ville le considérable effort d'équipement et d'aménagement accompli en quarante ans. L'avènement de l'intercommunalité a changé le contexte, et dans la dernière décennie la volonté de maintenir le « leadership industriel » est apparue moins sensible chez les élus que le souci d'un partage de la « gentrification » au niveau de l'ensemble du TCO. Cette évolution s'est notamment manifestée à l'occasion du panel stratégique de 2011 où, dans les projections d'avenir proposées pour la Zone Arrière Portuaire du port Est, la vocation industrialo-portuaire classique le cède à une option de nouveau quartier urbain mixant habitat, services et nouvelles activités.

Mais quelles « nouvelles activités », et dans quelle mesure pourraient-elles relever d'une démarche d'écologie industrielle et territoriale ?

Quelle stratégie d'écologie industrielle et territoriale pour La Réunion ?

La structure d'occupation de l'espace et des activités du port de la Pointe des Galets ouvre un champ limité aux stratégies classiques d'écologie industrielle portuaire. Certes, le Projet stratégique du GPMR comporte une ambition explicite d'écologie industrielle, qui se traduit surtout dans l'objectif de mise aux normes de l'exploitation portuaire ; et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, autorité environnementale appelée à prononcer un avis délibéré sur le Projet stratégique, renchérit (en 2014) sur l'effort de mise à niveau du traitement des déchets portuaires ; l'avis revient aussi sur des aspects sensibles déjà mentionnés : la préservation des nappes aquifères, mais aussi le maintien du trait de côte, qui nécessite un apport régulier de matériaux dragués dans le chenal du port Ouest pour préserver le site de stockage d'hydrocarbures.

Par ailleurs, le secteur du port accueille, en circonscription portuaire ou à proximité, quatre des six « installations industrielles à risque majeur » de La

Réunion (pour l'essentiel des installations de stockage d'hydrocarbures ou de produits chimiques), dont la seule installation classée « Seveso seuil haut », en l'occurrence le dépôt d'hydrocarbures de la Société Réunionnaise des Produits Pétroliers (SRPP), avec à proximité le dépôt d'hydrocarbures de la centrale thermique fuel-gazole d'EDF. A noter dans le domaine de la production d'électricité que le taux d'indépendance énergétique de la Réunion a diminué de 2000 à 2013 (de 15,3 % à 12,8 %), malgré l'émergence d'une diversification des énergies renouvelables (notamment par le développement du photovoltaïque) consécutive à la mise en œuvre du Plan Régional pour les Energies Renouvelables et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (PRERURE) lancé en 2002 par le Conseil régional, avec un objectif d'autonomie énergétique en 2025 ; sur la période 2000 – 2015, la consommation d'énergie primaire provenant de ressources fossiles importées a augmenté de 41 % ; celle de charbon ayant plus que doublé, avec comme principale utilisation celle de combustible d'appoint à l'utilisation de la bagasse (« coproduit » de la canne à sucre) dans les deux centrales thermiques connexes aux usines sucrières de l'île, dans le Sud et dans l'Est.

Les établissements classés de La Réunion ne sont pas liés à une activité industrielle et engendrent peu de flux « connexes » de matière ou d'énergie. Le principal problème est leur localisation même, à proximité de zones d'habitation et d'activité relativement denses. Or, guère plus qu'au XIX^e siècle, il n'y a d'alternative sérieuse au site actuel pour l'installation d'un équipement portuaire – l'île étant dépourvue de plateau continental, le lieu le plus propice à la construction d'un port en eau profonde est justement celui de la Pointe des Galets, grâce aux moyens techniques actuels et à raison d'un coût notable (SOGREAH, 1974). La seule possibilité de « délocalisation » - très partielle, et sous réserve d'études techniques encore à approfondir - serait le projet portuaire de Saint-André dans l'Est (cf supra), qui permettrait notamment le dédoublement du dépôt d'hydrocarbure grâce à un pipe relié à un appontement en mer.

Un changement de dimension de l'écosystème portuaire insulaire pourrait procéder de son inscription dans un fonctionnement en réseau des ports de l'océan Indien. On a vu que le projet stratégique se plaçait plus dans un positionnement de concurrence que de coopération avec ses voisins, alors même que le devenir des routes maritimes est très aléatoire (poids croissant des échanges Asie-Amérique, accessibilité progressive de l'Arctique).

De plus, le projet stratégique est très axé sur le transbordement ; faisant peu mention d'activités de transformation connexe. Malgré des pétitions de principe répétant l'objectif d'aménagement des ZAP affiché depuis les années 80, le projet ne s'accompagne d'aucune disposition volontariste à leur sujet et semble aujourd'hui implicitement laissé à l'initiative des collectivités territoriales. Il est vrai que le devenir d'une activité productive « classique » tournée vers l'export semble encore plus hypothéqué qu'autrefois, pour des raisons de gouvernance

qui relèvent désormais moins du niveau local que du niveau européen et mondial. En effet, La Réunion se trouve « prise en étau » entre deux stratégies contradictoires de l'Union européenne ; d'une part, le Traité de Maastricht – et la DG Regio (Directorate-General for Regional and Urban Policy) - a clairement enjoint à ses Régions ultrapériphériques d'inscrire leur devenir économique dans leurs zones géographiques respectives (le Sud-Ouest océan Indien en ce qui concerne La Réunion) ; mais par ailleurs, les Accords de Partenariat Economique issus de la concertation interne à l'Organisation Mondiale du Commerce – et de fait la DG Trade (Directorate-General for Trade) - répertorient La Réunion comme région de l'Union Européenne, présentant théoriquement le même niveau de développement que l'ensemble de l'Europe, et justifiant de ce fait les défenses douanières des pays environnants visant à limiter l'entrée de ses produits et services.

On observe une situation analogue dans le domaine particulier de la gestion des déchets, enjeu fort dans un territoire insulaire à la fois dense et exigu tel que La Réunion : mis à part les déchets ménagers, les filières locales de traitement n'existent pas, faute notamment de taille critique. Or, non seulement l'exportation de déchets vers des pays extérieurs à l'OCDE est interdite, mais également toute escale, ce qui rend très complexe l'exportation vers l'Europe ; celle-ci souffre par ailleurs de certaines incohérences dans l'application juxtaposée du règlement européen et de la Convention de Bâle.

Cependant, on peut identifier les fondements d'une écologie industrielle spécifique à la « métropole circulaire insulaire ».

C'est dans le domaine de la pêche que le Projet Stratégique du GPMR se montre le plus volontariste – mise à part la stratégie de développement du transbordement - projetant la restructuration et la modernisation du pôle pêche au Port Ouest, ainsi que la création d'ateliers destinés à l'exportation par conteneurs frigorifiés. Le projet portuaire prend ainsi acte de la progression sensible de l'activité pêche à La Réunion. Malgré les difficultés rencontrées pour structurer la filière, et malgré le transfert à Maurice en 2013 de la majorité de l'activité de la SAPMER, principale société de pêche de l'île, filiale du groupe Bourbon (pour la raison déjà mentionnée de la situation concurrentielle défavorable d'une production européenne dans le contexte des APE), la croissance de l'activité s'est traduite dans les dernières années par l'augmentation des exportations : celles-ci sont passées de 48 M€ en 2008 à 67 M€ en 2012, représentant désormais plus de 20 % du produit exporté de La Réunion, sensiblement au même niveau que les exportations de sucre. Cette progression cautionne le potentiel attribué à La Réunion dans le domaine halieutique. La Réunion est au centre d'un ensemble de Zones Economiques Exclusives (ZEE) – celles de La Réunion, celles des TAAF (Terres Australes et Antarctiques Françaises) et celles des Iles Eparses - de 2 650 millions de km². Il faut y ajouter les ZEE des quatre autres états de la Commission de l'Océan Indien (COI), représentant 4 000

millions de km² au total : dans la COI, créée en 1984 par l'Accord de Victoria, La Réunion, région ultrapériphérique de l'UE, est associée de plain-pied avec quatre pays ACP (Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) insulaires : les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles. D'après le droit international de la mer, une Zone Economique Exclusive est un espace maritime sur lequel un État côtier exerce des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources (y compris celles des fonds marins). Ses axes stratégiques privilégient la « croissance bleue » des cinq territoires dans la préservation du capital environnemental, et c'est la présence de La Réunion dans l'organisation qui permet d'envisager la valorisation raisonnée de leur potentiel, malgré l'obstacle que constituent les ACP à leur coopération économique : notamment, Qualitropic, le Pôle de Compétitivité de La Réunion pour l'agronutrition en milieu tropical, converge dans ses objectifs avec ceux de la COI pour la constitution de systèmes économiques insulaires autosuffisants. .

Certains soulignent que La Réunion est au cœur de la dernière réserve halieutique durable du monde (Folliot et Louy, 2009) : grâce notamment aux ZEE des TAAF, régies par des quotas contrôlés par le Muséum d'Histoire Naturelle ; et en dépit d'une pêche dans les ZEE de la COI piratée à plus de 90% par différents pays du Sud-Est asiatique. Il est d'ailleurs prévu d'implanter à La Réunion un siège permanent de la Conférence Thonière de l'océan Indien, qui regroupe une trentaine de pays riverains. Le Projet Stratégique du GPMR prévoit l'augmentation de l'équipement frigorifique des installations portuaires, notamment du fait du développement de la conteneurisation réfrigérée. La question du froid industriel n'est qu'un des aspects de la question plus large de la transition énergétique dans la production de frigories, dont il apparaît que le gisement de demain proviendra de l'océan, par l'exploitation d'un gradient thermique négatif. Il faut en induire un renouvellement de l'urbanisation résidentielle et économique concentrée sur la proximité de l'océan, dans une densification structurée. Dans cette recomposition, le complexe portuaire peut jouer un rôle nodal.

Dans ce contexte, le site de la Pointe des Galets présente une polyvalence portuaire singulière : outre la fonction de port de commerce vrac-hydrocarbures-conteneurs, il accueille aussi le troisième port militaire de France, l'activité pêche (hauturière et côtière), la base arrière de l'exploration scientifique des TAAF ; le seul site de plaisance réellement sécurisé à La Réunion avec 450 emplacements, enfin une escale de croisière avec une gare maritime accueillant de 15 000 à 25 000 passagers selon les années. Cette proximité des fonctions est propice aux mutualisations et au cumul d'attractivité, comme à la fixation à proximité de services et de structures à forte valeur ajoutée (entre autres, l'antenne d'IFREMER dans l'océan Indien). Le meilleur exemple de complémentarité des fonctions de Port Réunion est fourni par le rôle dissuasif joué par la Marine nationale dans la prévention du piratage dans l'écosystème halieutique des ZEE de la COI.

L'économie portuaire, et l'écologie industrielle et territoriale qui lui est liée, dans un territoire aussi restreint que La Réunion, relèvent d'une polarité impliquant l'ensemble du territoire insulaire. L'ouverture sur la mer, et l'ouverture sur l'extérieur tant évoquées dans les documents stratégiques successifs, rejoignent l'impératif de mutation énergétique. On peut envisager une écologie territoriale qui serait d'abord celle des espaces. A La Réunion, le lien entre l'activité économique et l'organisation de l'espace aura été longtemps régi par la préservation de la sole cannière. Cette priorité a eu le grand mérite d'éviter un étalement généralisé du bâti ; en revanche elle n'était pas en mesure d'engendrer un principe urbain pour la ville réunionnaise – mis à part le modèle colonial et administratif aujourd'hui fossilisé à Saint-Denis. Les prémisses d'un nouveau développement portuaire évoquées plus haut font entrevoir une optimisation de la rupture de charge qui agrègerait à la valorisation des flux de matières celle de l'économie de la connaissance et du « génie territorial », à l'échelle de l'environnement géographique de la Réunion.

La mise en œuvre de l'Ecocité insulaire et tropicale de La Réunion, de part et d'autre de la Rivière des Galets sur trois communes du TCO, et bornée au nord par le périmètre du GPMP, peut constituer le premier jalon opérationnel d'un maillage du développement portuaire avec l'espace littoral proche. Mais plus largement, il y a sans doute lieu de concevoir un territoire littoral « portuarisé » sur l'ensemble de l'arc de Saint-Philippe à Sainte-Rose, mettant en réseau les « hubs » de toute nature (aéroportuaire, logistique, universitaire et numérique), dans l'objectif à long terme d'intégrer la ressource humaine réunionnaise à l'économie régionale.

Bibliographie

- Caubet P. (1936), Rades et ports de La Réunion. *Annales de Géographie*.
- Plan Réunionnais de développement Durable (2006), SR21.
- Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion, Révision 2011, Conseil Régional de La Réunion.
- Etude de faisabilité d'une zone franche industrialo-portuaire au port Est de la Pointe des Galets (La Réunion) (1987) BETURE-SETAME, SEDES, Shannon Development.
- Panel International INTA, (2011). Les zones arrières-portuaires de la Ville du Port.
- SOGREAH (1974). Etude de faisabilité d'un port en eau profonde à la Pointe des Galets.
- Folliot P. et Louy X. (2009) *France-sur-Mer, un empire oublié*. Editions du Rocher.
- Tableaux de l'Economie Réunionnaise (2015), INSEE La Réunion.
- Ecocité insulaire et tropicale de La Réunion (2015), Plan-guide durable, TCO.