



HAL
open science

La Réunion, Département français d’Outre-mer, région européenne ultrapériphérique

Wilfrid Bertile

► **To cite this version:**

Wilfrid Bertile. La Réunion, Département français d’Outre-mer, région européenne ultrapériphérique. Travaux & documents, 2004, Éléments pour la connaissance de l’histoire et de la géographie de La Réunion. Vol. 2: Géographie, 22, pp.137–156. hal-02181296

HAL Id: hal-02181296

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02181296v1>

Submitted on 19 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Réunion, Département français d'Outre-Mer, région européenne ultrapériphérique

WILFRID BERTILE¹

Résumé de thèse : Parmi les travaux de recherches réalisés sur La Réunion, la thèse de l'auteur s'inscrit dans la lignée des thèses d'Etat illustrée par Jean Defos du Rau², Jean François Dupon³, ou Daniel Lefèvre⁴. Elle a été soutenue le 18 décembre 2000 à l'Université de La Réunion, devant un jury présidé par Thérèse Saint-Julien et composé de Guy Fontaine, Jean-Louis Guébourg, Edmond Maestri et Henri Rougier. Ce travail se présente en deux volumes, de format 21x29,7, comportant 987 pages dont 158 tableaux, 107 cartes et graphiques, 22 illustrations photographiques, des documents annexes et une bibliographie.

Mots-clés : La Réunion, région ultrapériphérique, outre-Mer, Europe, départementalisation.

INTRODUCTION

Depuis 1946, La Réunion, à l'instar de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, est un département français d'outre-Mer, devenu, avec la décentralisation en 1982, une région monodépartementale. En vertu du traité de Rome, en 1957, elle est partie intégrante de la Communauté Economique Européenne. Afin de prendre en

1 Wilfrid Bertile, Professeur de géographie à l'Université de La Réunion, est spécialiste des questions de développement et des régions d'outre-mer. Il est l'auteur, notamment, de « La Réunion, Atlas thématique et régional », Saint-Denis, AGM, 1987 ; « Le logement dans les départements d'outre-mer », Paris, La Documentation française, 1984 ; « La Réunion, découvrons notre île », Paris Nathan, 1992 ; « Une communauté invisible : 175 000 Réunionnais en métropole », Paris, L'harmattan, 1996. Il a aussi écrit de nombreux rapports, études et articles sur La Réunion, la Coopération, l'intégration régionale.

2 Defos du Rau J., *L'île de La Réunion, étude de géographie humaine*, Bordeaux 1960.

3 Dupon J.-F., *Contraintes insulaires et fait colonial aux Mascareignes et aux Seychelles : étude de géographie humaine*, Paris, Champion, 1977.

4 Lefèvre D., *L'organisation de l'espace à Maurice et à La Réunion, étude de géographie comparée*, Th. Géogr. Nice, 1986.

compte ses spécificités, le traité d'Amsterdam, en 1999, la dote d'un statut de région ultrapériphérique au sein de l'Union européenne, au même titre que les autres départements français d'outre-Mer, que l'archipel espagnol des Canaries et que les possessions portugaises de Madère et des Açores

Le statut de département français et celui de région ultrapériphérique ont la même finalité : le développement économique et social et la promotion culturelle de l'île et de ses habitants. L'intégration à la France par la départementalisation devait déboucher sur « *l'égalité sociale et le développement économique* » selon le titre du rapport Ripert en 1991, cependant que les régions ultrapériphériques bénéficient d'un traitement privilégié dans le cadre de la politique régionale communautaire qui vise à « *renforcer la cohésion économique et sociale* » de l'Union européenne en réduisant les disparités régionales.

L'étude de l'intégration de La Réunion à la France et à l'Union européenne constitue l'objet de ce travail. Il convenait tout d'abord d'analyser les causes naturelles et historiques du mal-développement réunionnais et d'indiquer pourquoi la voie insolite de l'intégration comme moyen de décolonisation a été choisie (première partie). La politique d'intégration qui a été mise en oeuvre a fini par faire de La Réunion une excroissance de la France et de l'Europe (deuxième partie). En dépit de résultats spectaculaires, cette politique connaît actuellement ses limites. En matière d'emplois, d'identité culturelle, de cohésion sociale, d'aménagement du territoire, La Réunion doit surmonter des défis par un projet global de développement identitaire, solidaire, responsable et durable (troisième partie).

UNE « VIEILLE COLONIE » DEVIENT DEPARTEMENT FRANCAIS

Contraintes et atouts d'un espace périphérique

La Réunion doit avant tout à sa position d'être un espace périphérique. Elle émerge en effet dans le Sud-Ouest de l'océan Indien par 21° sud et 55° est. Elle est éloignée et isolée. Madagascar se tient à 700 km à l'ouest. Sa plus proche voisine, Maurice, « l'île sœur » est à 200 km au nord-est. Création de la colonisation française, elle est séparée de sa métropole par une distance de 9 350 km à vol d'oiseau. Avec la construction européenne, elle est naturellement classée parmi les régions ultrapériphériques.

L'éloignement, l'isolement, l'insularité sont encore aggravés par d'autres contraintes naturelles qui participent aussi du concept de la

périphérie. L'île étant volcanique, son sous-sol ne renferme aucune ressource minière même si on peut souligner la fertilité de ses sols. Le volcanisme est aussi à l'origine d'un relief montagneux grandiose qui culmine à 3069 m, au Piton des Neiges, qui est le plus haut sommet des îles de l'océan Indien. Les longues pentes des planèzes se prolongent sous la mer en ne dessinant qu'un étroit plateau continental, ce qui réduit les possibilités de pêche. L'île a une configuration massive liée à un volcanisme de type hawaïen la rendant dépourvue d'abris naturels.

Le climat tropical maritime est naturellement chaud et humide. A cause du relief montagneux, l'altitude, l'exposition au vent de secteur Est dominant, l'alizé, déterminent une large gamme de micro climats qui sont autant de zones bioclimatiques, allant du climat tropical humide de la côte au vent au climat tropical sec de la côte sous le vent, aux climats tropicaux d'altitude plus ou moins frais et plus ou moins humides. Rares sont ainsi les plantes tropicales ou tempérées qui ne trouvent ici un écosystème qui ne leur convienne. La gamme des cultures possibles est infinie, mais l'étroitesse des terroirs amène à faire des choix si on ne veut pas tout produire à l'état d'échantillons.

Relief montagneux, volcanisme et climat tropical dotent ainsi La Réunion d'un décor magnifique propice au tourisme. Mais la médaille a son revers. L'île est, selon le Brgm⁵, la région française la plus exposée aux risques naturels : éruptions volcaniques dans le Sud-Est, sécheresses avec leur cortège de mauvaises récoltes et d'incendies, pluies diluviennes provoquant crues et inondations, et surtout cyclones tropicaux aux vents dévastateurs. Sans oublier les éboulements, les glissements de terrains et l'érosion une des plus fortes du monde, exacerbée par la raideur des pentes, la fréquence des andosols et les défrichements souvent inconsidérés.

Les vicissitudes d'une « vieille colonie »

Mais plus que les contraintes naturelles, c'est l'Histoire qui permet de saisir la genèse du sous-développement local. La France, à la recherche de points d'appui sur la route des Indes prend, en 1642, possession d'une île vierge de toute occupation humaine. La Réunion (Bourbon) est donc une création coloniale, une périphérie dans le système-monde en voie de structuration par le capitalisme mercantile. Propriété de la Compagnie des Indes Orientales de 1664 à 1767, rattachée au pouvoir central depuis cette date, elle est organisée de façon à servir les intérêts de sa métropole.

5 Bureau pour les recherches géologiques et minières.

D'abord escale où les navires venaient renouveler leurs provisions d'eau, de vivres frais et soigner leurs malades, Bourbon comme on l'appelait alors, a ensuite produit au XVIII^e siècle du café pour les besoins français, des vivres pour l'Île de France (Maurice), base militaire et centre de commerce de la zone, à laquelle elle était subordonnée, des épices pour l'exportation vers l'Europe. Au XIX^e siècle, après 1815, la France ayant perdu Saint-Domingue, son principal fournisseur en sucre de canne, Bourbon devient « une île à sucre ». Exportatrice de produits tropicaux, elle importe des produits manufacturés de sa métropole. Devant servir de débouchés à celle-ci, elle ne peut s'industrialiser en vertu du « pacte colonial ». A l'importation comme à l'exportation, les marchandises doivent emprunter des navires français : c'est le monopole du pavillon. Cette subordination économique devient encore plus étroite en 1892 avec l'assimilation douanière qui instaure un véritable protectionnisme colonial.

Cette économie de traite se traduit, au plan intérieur, par un système de plantation. La Réunion doit produire, en grand, des denrées tropicales pour la métropole. D'où une spécialisation car l'espace est étroit. Ce furent d'abord le café et les épices qui dominaient, au XVIII^e siècle, dans une polyculture qui faisait aussi une large part aux cultures vivrières. Ce fut ensuite la canne à sucre qui évolua à partir du milieu du XIX^e siècle vers une monoculture, les importations de vivres se substituant alors à la production locale.

Produire en grand amène naturellement à la constitution de vastes domaines. Dans les premiers temps de la colonisation, les colons venus de France et d'Europe ont obtenu des concessions allant parfois « *du battant des lames au sommet des montagnes* ». Si les partages successoraux en ont divisé certaines, d'autres ont été regroupées par des transactions diverses, le tout aboutissant à des structures foncières contrastées, dans lesquelles de grandes propriétés peu nombreuses mais regroupant l'essentiel des terres coexistent avec une foule de petites propriétés. Dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, la concentration foncière sera extrême au profit de quelques propriétaires fonciers (Kervéguen) ou de banques (Crédit Foncier) qui avaient fini par regrouper des milliers et même des dizaines de milliers d'hectares.

L'économie de plantation suppose aussi une production aux moindres coûts. Pour cela, il faut une main-d'œuvre abondante et à bon marché. Celle-ci revêtit d'abord la forme de l'esclavage. De Madagascar, d'Afrique orientale et australe, de l'Inde même, des dizaines de milliers d'hommes, de femmes, d'enfants, furent arrachés à leur terre natale pour devenir des « instruments de production » sur les habitations. Certains

d'entre eux, fuyant leurs inhumaines conditions d'existence, se réfugièrent dans l'intérieur montagneux de l'île, se faisant « marrons ». En 1848, quand fut proclamée l'abolition de l'esclavage, depuis longtemps déjà les esclaves et leurs descendants constituaient la majorité de la population.

Au milieu du XIX^e siècle, le passage au capitalisme industriel amène une réorganisation du système de plantation. Pour leurs besoins en main-d'œuvre, les planteurs font appel à des travailleurs engagés recrutés principalement en Inde. Il s'en est suivi un brutal accroissement de la population débouchant sur le surpeuplement et une transformation de sa composition ethnique.

Une telle organisation de la production permet d'imaginer les inégalités sociales dans une société dominée par les propriétaires fonciers, les usiniers, les négociants. Les classes moyennes sont quasi-inexistantes. La masse de la population végète dans la routine et la misère : ouvriers d'usines, journaliers agricoles, petits propriétaires, métayers (colons partiaires)..., et un grand nombre de « sans-travail », anciens esclaves, petits blancs prolétariés... Etroitement subordonnée à la métropole, La Réunion constituait ainsi une périphérie dominée et exploitée.

Dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, La Réunion s'enfonçait dans une crise aux causes et aux aspects multiples. Le sucre produit localement est concurrencé par celui de Cuba sur les marchés mondiaux et par la betterave sur le marché français. Des parasites comme le borer s'en prennent aux plantations ; des épidémies comme le paludisme s'en prennent à la population (main-d'œuvre). L'ouverture du canal de Suez, en 1869, déplace dans la partie nord de l'océan Indien les routes maritimes vers l'Extrême-Orient, laissant La Réunion à l'écart. Ce désavantage de la position est encore accentué par la politique française. Se taillant un nouvel Empire colonial à Madagascar, en Indochine, en Afrique, la Métropole se désintéresse de sa « vieille colonie » aux possibilités limitées et aux structures archaïques. La Réunion devient une périphérie délaissée.

Afin d'éviter une crise sociale, de limiter les importations de denrées alimentaires, on décide de mettre en valeur les hauts de l'île. Les cirques de Cilaos, de Salazie, de Mafate accueillent des petits Blancs qui y pratiquent des cultures vivrières de subsistance. Les pentes externes sont défrichées et plantées en géranium dont la distillation fournit une île essentielle fixateur de parfums. La mise en valeur des hauts se fait selon les méthodes archaïques de l'agriculture sur brûlis contrastant avec les méthodes capitalistes de l'agriculture de plantation. Ainsi à côté du

système de plantation installé dans les bas se met en place dans les hauts un système paysan créant ainsi un dualisme spécifique dans le géosystème réunionnais.

La longue marche de l'assimilation

En devenant département en 1946, La Réunion emprunte, en sens inverse, la voie habituellement suivie par les colonies : au lieu de se décoloniser par l'indépendance, elle s'intègre encore plus étroitement à sa métropole. Quand la France s'établit en 1642 à Mascarin, il n'y avait personne. C'est la colonisation qui fait entrer l'île dans l'Histoire. Aidée par l'Eglise catholique, elle a toujours été assimilatrice. La France est la « mère-patrie » : tout au long des trois siècles et demi de vie commune, les liens entre la France et La Réunion ont balancé entre assimilation et spécificités sans que la légitimité de l'Etat colonial ne soit mise en cause.

Au plan interne, la domination économique, sociale, culturelle des « habitants » blancs « dont les ancêtres étaient les Gaulois » expliquent qu'une conscience nationale réunionnaise ait eu du mal à se former. La diversité ethnique des esclaves, leur éparpillement dans les habitations afin d'éviter la formation de groupes homogènes hostiles, ont amené leur déculturation d'une part et leur acculturation dans la culture des maîtres d'autre part. De plus, des mobiles d'ordre culturel ou social font que la lutte contre le système colonial n'emprunte pas la voie de la libération nationale mais va dans le sens de l'assimilation. Jusqu'en 1848, pour la majorité de la population de condition servile, la principale revendication était l'abolition de l'esclavage. Pour les hommes de couleur libres souffrant de discriminations racistes, l'objectif était l'égalité civique avec les Blancs. Ils revendiquent, non pas une identité nationale qui n'aurait pas manqué d'être aussi raciale, mais l'égalité avec les Blancs, c'est-à-dire le droit commun métropolitain. A l'idéologie d'une ségrégation raciale est ainsi opposée une idéologie de l'assimilation. C'est la même demande que met en avant le prolétariat des journaliers agricoles, des ouvriers d'usines, des cheminots et des dockers désireux de bénéficier des avancées sociales constatées en France. Ce projet politique d'assimilation est satisfait par la loi de départementalisation de 1946 votée dans les difficultés et l'euphorie de la Libération.

LA DEPARTEMENTALISATION ET L'INTEGRATION EUROPEENNE : LA REUNION, UNE EXCROISSANCE DE LA FRANCE ET DE L'EUROPE ?

L'assimilation politique

L'assimilation politique, c'est d'abord l'assimilation institutionnelle qui induit, comme dans le domaine législatif, la duplication des institutions, Etat, département, région, communes, sur un territoire grand comme de Paris à Fontainebleau. Elle consacre la toute puissance de l'Etat. Cependant les départements et territoires d'outre-Mer relèvent non seulement de l'ensemble des ministères mais de plus d'un département ministériel particulier, le ministère de l'outre-Mer dont la dénomination et l'importance dans le dispositif gouvernemental varient selon les gouvernements. Même s'il dispose d'un instrument financier spécifique, le Fonds d'investissements des départements d'outre-Mer qui y remplit en quelque sorte le rôle de la Délégation à l'aménagement du territoire (Datar), son budget représente quelque 10 % seulement des crédits consacrés à l'outre-Mer. Le ministère de l'outre-Mer a des difficultés à se positionner : doit-il être une administration centrale de coordination et de mission ou doit-il s'occuper aussi de tâches de gestion (crédits du logement, de l'emploi...) ? La question n'est pas encore tranchée alors que les ultra de l'assimilation demandent sa suppression, « pour faire comme en France ». Sur place, la toute puissance de l'Etat est personnifiée par le personnage un peu mythique du préfet, plus proconsul que fonctionnaire d'autorité et se traduit par des dépenses publiques considérables comprenant les subventions aux collectivités locales, les traitements des fonctionnaires, les dépenses de fonctionnement et d'investissements des services, les prestations sociales lesquelles représentent ici 45 % des revenus bruts des ménages en 1998 contre 36 % en métropole.

On assiste toutefois à la montée des collectivités locales, en particulier avec la décentralisation en 1982. Par leurs dépenses sociales et par leur personnel pléthorique, les communes sont la clé de voûte du système politico-administratif, largement clientéliste, faisant et défaisant les conseillers généraux ou régionaux, les parlementaires. Le Département reste par son personnel et son budget la première collectivité réunionnaise mais doit assister à la montée en puissance de la Région qui s'occupe notamment de l'aménagement du territoire et du développement économique. Cette situation de région monodépartementale ne

se rencontre qu'en outre-Mer. La cohabitation, sur un même territoire, de deux collectivités locales élues au suffrage universel, pose des problèmes de gestion.

Le même alignement institutionnel s'observe dans le domaine de l'intégration européenne. En raison de leur faible niveau de développement, les départements d'outre-Mer émergeaient d'abord au Fonds européen de développement réservé aux pays sous développés. Les autres fonds européens s'y étendent progressivement et, en 1978, l'arrêt Hansen de la Cour de Justice consacre leur appartenance pleine et entière aux Communautés européennes.

La reconnaissance de leur particularisme dans le cadre de la construction du grand marché de 1992 amène la mise en oeuvre du « Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-Mer » (Poséïdom), l'aménagement de l'octroi de mer, taxe sur les importations, pour le rendre compatible avec la législation européenne sur la liberté de circulation des marchandises, le doublement des fonds structurels, l'émergence d'un statut de région ultrapériphérique. Ce dernier est consacré par l'article 299, paragraphe 2 du traité d'Amsterdam en vigueur depuis 1999.

Les relations avec les pays de l'environnement géographique, Madagascar, Comores, Seychelles, Maurice ont toujours existé, facilitées par la présence d'un même colonisateur, la France, jusqu'en 1815, mais limitées par « l'effet métropole » qui privilégie les échanges Nord-Sud plutôt que Sud-Sud. L'accession de ces pays à l'indépendance et le choix de politiques de développement étatisées (Madagascar, Seychelles) ont distendu ces liens qu'essaie de raffermir la coopération régionale. La France fait partie, pour le compte de La Réunion, de la Commission de l'océan Indien (COI) qui regroupe ces pays, mais cette coopération, surtout sentimentale et politique, financée par l'Europe, doit être complétée par la coopération décentralisée, entre collectivités locales des pays concernés.

Le corollaire de l'intégration est l'abondance des capitaux publics provenant de la solidarité nationale et européenne. Les transferts publics nationaux, dépenses publiques et transferts sociaux, atteignent à La Réunion 38 fois l'aide budgétaire de la France aux pays de la COI. S'y ajoutent des crédits européens, de plus en plus importants, en provenance des fonds structurels (Feoga, Fse, Feder.⁶). Ces crédits publics ont une importance économique, sociale et culturelle consi-

6 Feoga : fonds européen d'orientation et de garantie agricole ; Fse : Fonds social européen ; Feder : fonds européen de développement régional.

dérable. On tente d'établir entre eux une synergie par le biais de la planification, d'abord nationale (contrats de plan), puis nationale, régionale et européenne (Document unique de programmation – Docup - émanant des Plans de développement régional – Pdr). Ils sont devenus le nouveau moteur de l'économie, rôle joué au cours de la période coloniale par les exportations sucrières.

Une économie de transfert extravertie

Avec la départementalisation et l'intégration européenne, La Réunion connaît une économie de transferts extravertie. Si en matière monétaire (suppression de franc Cfa en 1975) et énergétique (nationalisation de l'électricité la même année), l'extension du droit commun a été bénéfique, la banalisation de la réglementation des prix et du dispositif de financement public (tentative de remplacer la Caisse centrale de coopération économique – aujourd'hui Agence française de développement – par les organismes financiers métropolitains) entreprise pour des raisons politiques et budgétaires, n'a pas tenu suffisamment compte des spécificités de l'économie locale (surcoûts et petite taille des entreprises liés à l'insularité). Celles-ci ont motivé des incitations financières et fiscales, prises d'abord au coup par coup, puis regroupées en des dispositifs volontaristes en faveur de l'investissement (loi de défiscalisation de 1986), de l'emploi (loi de 1976), du développement économique (loi d'orientation pour l'outre-Mer en 2000). La Réunion est partie prenante de l'organisation commune des marchés, notamment dans le domaine agricole pour le sucre et le tabac, tandis que le rhum fait l'objet d'un traitement privilégié.

Les dépenses publiques sont un puissant facteur structurant de l'économie. Elles agissent d'abord par le poids des administrations (30 % du PIB à La Réunion au lieu de 20 % en Métropole), malgré un sous-encadrement administratif qui va à l'encontre des idées reçues. Elles ont permis aussi la réalisation d'une infrastructure remarquable, aussi bien dans le domaine portuaire et aéroportuaire avec la réalisation d'un nouveau port en baie de la Possession, avec la construction d'une piste longue qui permet depuis 1994 les vols sans escale entre La Réunion et l'Europe, dans celui des télécommunications avec des liaisons par satellite et l'insertion de La Réunion dans le réseau mondial des fibres optiques, dans ceux des infrastructures routières, remarquables pour une île montagneuse, de l'équipement énergétique où les énergies renouvelables (hydroélectricité, bagasse) assurent une certaine indépendance

énergétique, de l'irrigation qui concerne déjà 20 % de la Sau, en attendant la fin de l'irrigation de l'Ouest par transfert en cours des eaux de la côte au vent.

Au plan sectoriel, les dépenses publiques ont provoqué le développement d'importantes activités : une puissante industrie du bâtiment et des travaux publics, des services non marchands qui forment à La Réunion 28,35 % du PIB au lieu de 16,5 % en Métropole, un commerce de distribution devenu le secteur économique dominant. De façon plus indirecte, le marché élargi et intégré a permis l'émergence d'une industrie d'import-substitution, d'un artisanat moderne et l'explosion des services marchands, aussi bien aux particuliers qu'aux entreprises. La départementalisation perturbe le système de plantation, en particulier par un renchérissement des coûts de production. Intégrée à la politique agricole commune, bénéficiant d'importants soutiens publics tant nationaux qu'européens, l'économie sucrière s'est modernisée (il ne reste plus que 5000 planteurs et 2 usines de dimension européenne) mais n'arrive pas à satisfaire le quota de production qui lui est alloué (291 000 tonnes). On a valorisé les sous-produits : rhum et aussi bagasse, La Réunion ayant mis au point une technologie permettant d'utiliser dans la même centrale thermique la bagasse (au moment de la coupe des cannes) et du charbon importé. Les productions agricoles secondaires d'exportation, malgré un soutien de l'État et des collectivités locales, sont en voie de disparition (vétiver, géranium, vanille) cependant que l'urbanisation et la hausse des revenus ont provoqué une diversification de l'agriculture avec l'apparition de filières animales, légumières ou fruitières performantes. Si la filière bois en est encore à ses balbutiements, malgré des reboisements significatifs, la pêche côtière s'est modernisée (dcp⁷), tandis que la pêche industrielle, après s'être intéressée aux mers chaudes (Seychelles) s'oriente vers l'exploitation des ressources halieutiques des Terres australes françaises (langouste, légine...).

La libéralisation des transports aériens en 1986 a permis un essor spectaculaire du tourisme dont le chiffre d'affaires est devenu supérieur à celui des exportations, même si l'île demeure trop dépendante du réservoir touristique métropolitain.

Globalement, l'économie s'est modernisée. La Réunion s'est ouverte au monde, avec la révolution des liaisons aériennes. La fin du monopole d'Air France sur les liaisons entre la métropole et La Réunion s'est accompagnée d'une explosion du trafic. La desserte régionale s'est structurée autour de la compagnie locale Air-Austral mais les liaisons avec

7 Dispositif de concentration de poissons.

l'Australie et l'Asie restent malaisées. Les liaisons maritimes se sont consolidées et diversifiées, avec là aussi la fin du monopole du pavillon. Celui de France Télécom dans les liaisons téléphoniques a résisté plus longtemps, imposant des tarifs abusifs. L'évolution des techniques et l'apparition de concurrents ont amélioré la situation. Dans l'ensemble, les communications externes restent marquées par leur directionnalité, l'essentiel se faisant avec la métropole.

La modernisation économique s'est aussi traduite par la généralisation du mode de production capitaliste. Dynamique et prospère, l'économie réunionnaise a vu l'apparition d'un monde des entreprises inconnu jusqu'ici, certaines atteignant même une dimension multinationale (Groupe Bourbon). Ce capitalisme local doit cependant composer avec un capitalisme exogène, dont la pénétration dans l'économie est multiforme et concerne tous les secteurs, en particulier les banques, les liaisons extérieures, la distribution...

Les capitaux publics soutiennent une consommation importante et diversifiée que la production locale ne peut satisfaire. Il est donc fait appel à des importations massives qui accentuent la dépendance extérieure de l'île. Les échanges sont polarisés par la France et l'Europe et « l'effet métropole » continue à jouer à plein. Le marché réunionnais est ainsi élargi et intégré au bénéfice de l'Europe. Les résultats économiques de la départementalisation ont ainsi été spectaculaires. La Réunion est passée d'une économie agricole à une économie de transferts.

L'assimilation socioculturelle

L'assimilation socioculturelle entraîne des bouleversements non moins importants. Ils se voient d'abord au plan sociodémographique. La population et la société réunionnaises ont connu des changements qui pour les uns, s'apparentent à ceux des pays sous-développés (explosion démographique, urbanisation accélérée, sous emploi massif...) et pour les autres à ceux des pays développés (tertiairisation des emplois exigeante en formation, forte poussée de l'activité féminine, développement du chômage...). En 50 ans, la population a triplé en raison de la transition démographique (baisse de la mortalité générale et, plus encore, de la mortalité infantile, augmentation de l'espérance de vie). Longtemps élevés, la fécondité et le taux de natalité ont connu une baisse spectaculaire. Il en résulte une population jeune, qui est, sous l'action de l'émigration et de la limitation des naissances, en lente maturation, avec une proportion importante de jeunes adultes. La Réunion n'est plus une île de ruraux, la population urbaine est devenue prépondérante (74 %).

De même, la population active s'est transformée : elle a augmenté pour des raisons démographiques et sociologiques (augmentation de l'activité féminine) et a été redistribuée entre les catégories socioprofessionnelles (prépondérance des employés). Les emplois ont changé devenant plus qualifiés, marqués par la prépondérance des services, du salariat. Malgré son dynamisme, l'économie ne peut créer suffisamment d'emplois et le chômage connaît une montée inexorable. Son taux est le plus élevé de toutes les régions françaises, supérieur de plus de trois fois à celui de la Métropole (37 %). On a cherché un recours illusoire contre le chômage et l'accroissement de la population dans une émigration organisée vers la métropole entre 1962 et 1982.

L'extension des droits et des avantages sociaux existant en Métropole a été très progressive. En raison de la situation économique et démographique, les prestations sociales liées à la famille, à la pauvreté (revenu minimum d'insertion) et au chômage sont proportionnellement plus élevées à La Réunion qu'en Métropole cependant que les prestations liées à la vieillesse sont plus faibles. Les retards et les adaptations, vite assimilés à des discriminations, sont sensibles en ce qui concerne les prestations familiales et la législation du travail. Même si l'égalité sociale est presque réalisée (le Smic a été aligné en 1996), le montant moyen des prestations sociales versé par habitant se situe à 30 % en dessous de ce qu'il est en Métropole. Les niveaux de vie ont considérablement augmenté : la population a accès à des équipements de qualité en matière de soins, d'enseignement, de services publics... Les revenus sont en forte progression, en raison notamment de l'importance des transferts, les prestations sociales tendant à prendre le pas sur les revenus d'activités. Quoi qu'il en soit, globalement, malgré des situations sociales difficiles, la société est plus prospère, la majorité de la population ayant accès au confort et au bien-être. L'accès à l'égalité des chances est plus différencié. La Réunion a réalisé sa transition épidémiologique, avec un bouleversement dans les causes de décès, passant d'une mortalité de pays sous-développé à une mortalité de pays riche. La formation des hommes, aussi bien initiale que professionnelle, a fait l'objet d'une politique de grande ampleur : un Réunionnais sur trois fréquente un établissement de formation. Enfin le logement est devenu un enjeu majeur des politiques publiques. On a beaucoup construit et enrichi, diversifié, le bâti. L'aide de l'Etat à la pierre permet aux plus défavorisés d'accéder à la propriété sociale tandis que l'aide à la personne solvabilise les ménages pour ce qui est du locatif social. Près d'un logement sur trois se construit cependant sans permis, ce qui pose le problème de la maîtrise du foncier.

La cohésion sociale est menacée par les inégalités. Les revenus restent plus faibles et plus inégalitaires qu'en Métropole. Malheureusement, la politique menée ne va pas dans le sens d'une réduction de ces inégalités. Les prélèvements obligatoires sont inférieurs à ceux de la métropole et touchent surtout la consommation (TVA, octroi de mer...) donc les ménages sans distinction de revenus. Le traitement du chômage, tant social qu'économique, est largement inopérant, malgré l'ampleur des moyens dégagés (aides aux entreprises, Ces⁸, emplois-jeunes...). La politique d'insertion est plus occupationnelle qu'efficace. Le travail dissimulé, d'une grande ampleur, fragilise certains secteurs économiques mais permet un certain équilibre social. Cela ne diminue pas les risques de fracture sociale : près de 40 % de la population vit principalement de revenus sociaux, dans la pauvreté et la précarité, sans perspectives sérieuses d'en sortir. Cette « exclusion » génère un malaise social qui se manifeste par la montée de la violence et de la délinquance.

POUR UN DEVELOPPEMENT IDENTITAIRE : LA REUNION, UNE PERIPHERIE « COMPTANT DAVANTAGE SUR SES PROPRES FORCES » ?

La Réunion devant la dictature de l'urgence et les situations d'impasse

La Réunion vit dans une situation d'urgence pour le présent et d'impasse pour l'avenir. Impasse sociodémographique : elle comptera vers 2025, un million d'habitants. Comment accueillir en moins d'une génération, 300 000 habitants, dans une île qui en compte déjà 700 000, sur une superficie de 2 512 km² dont près de la moitié inhabitable ? La transition démographique de La Réunion semble traîner en longueur. L'indice synthétique de fécondité n'évolue plus que faiblement depuis 1982, se tenant près de 2,6, ce qui maintient un nombre de naissances élevé tandis que des gains sur la mortalité générale et la mortalité infantile sont encore possibles. Plus préoccupant : cette île surpeuplée, foyer d'une émigration assez forte, devient terre d'immigration et a vu le retournement de son solde migratoire depuis 1982. Entre 1990 et 1999, ce dernier est positif de 2 200 personnes en moyenne annuelle. Les perspectives démographiques tablent sur une population de 917 100 habitants, en hypothèse centrale, en 2020, soit 444 000 actifs, au lieu de 285 000 en 1998. On imagine les besoins à venir en termes d'emplois, de

8 Contrat emploi solidarité.

logements, de formation, d'insertion alors que ceux qui sont actuellement exprimés sont loin d'être satisfaits.

Face à cette situation, la Réunion connaît un développement ambigu et éprouve des difficultés à sortir d'une économie de rente. Le modèle de développement économique appliqué, d'inspiration keynésienne, semble atteindre ses limites. Les transferts publics vont continuer à augmenter mais à un rythme plus modéré puisque l'égalité sociale est presque arrivée à son terme. Les créneaux de l'industrialisation par import-substitution sont écrémés. La croissance est soutenue, mais elle est fragile puisque dépendante des transferts publics, protégée par l'octroi de mer et déséquilibrée, avec une « hypertrophie » des services et des secteurs spéculatifs. La dépendance économique s'est accentuée par rapport à la période coloniale, le déficit de la balance commerciale étant devenu béant, aussi bien avec la Métropole qu'avec les pays étrangers. Les pouvoirs publics n'ont pas su ou pas voulu s'attaquer aux goulots d'étranglement de l'économie hérités de la période coloniale. Il s'agit du lobby des importateurs, hostiles à la concurrence de productions locales, des situations de monopole dans les transports maritimes et aériens, les communications, l'approvisionnement en hydrocarbures, en bitume, en ciment... qui maintiennent des tarifs prohibitifs, des surrémunérations responsables de la vie chère et du déséquilibre sectoriel de l'économie... Le leadership de la société est passé de la « plantocratie » (propriétaires fonciers et négociants) à une bourgeoisie administrative et commerçante peu sensibilisée aux nécessités du développement. Dépendante du budget métropolitain et de la société de consommation, cette bourgeoisie *compradore* n'a pas le « réflexe réunionnais ». L'assistance et le clientélisme permettent d'intégrer au système le « deuxième monde », celui des laissés pour compte et La Réunion semble bloquée dans l'irresponsabilité et l'infantilisation. On voit mal quelles classes sociales peuvent porter un projet de développement qui fasse davantage appel aux forces productives.

La situation d'impasse prend aussi la forme de l'aliénation culturelle. Depuis la départementalisation, l'idéologie assimilationniste est partout présente. Avec l'immigration des Métropolitains, c'est toute une civilisation qui se déplace et s'implante dans l'île. Le nombre des Métropolitains augmente rapidement et, même s'ils ne représentent que 7,5 % de la population en 1997, c'est une minorité dominante. Ils disposent du pouvoir administratif. Le pouvoir politique, ils l'exercent directement au niveau central et parfois local ou en influencent les décisions, constituant l'encadrement technocratique. Le pouvoir économique est de plus en plus entre leurs mains. Tenant les médias, ils

façonnent l'opinion publique. Certains d'entre eux se comportent comme en pays conquis, ce qui entraîne des frictions avec la population locale et assure la pérennité du débat entre « colonisateurs » et « colonisés ». Au-delà de l'« effet de démonstration » de cette minorité de Métropolitains, considérée comme le modèle social à imiter, les vecteurs de l'assimilation culturelle sont l'enseignement qui a, certes, été généralisé mais dont le contenu et les méthodes issus du système métropolitain, ont été plaqués sur l'enfant réunionnais et son environnement, la presse écrite et audiovisuelle qui s'est diversifiée, mais impose une sorte de « prêt à penser », le cinéma et la publicité qui diffusent des modèles occidentaux que singent les Réunionnais. La Réunion est devenue une colonie de consommation, même si la propension à consommer est freinée par les bas revenus et le haut niveau des prix. Commandée par l'importation, manipulée par les campagnes de publicité, la consommation s'aligne sur le modèle national. Cette accentuation de l'assimilation culturelle menace l'identité réunionnaise.

La même situation d'impasse s'observe pour ce qui concerne la sauvegarde de l'environnement et l'aménagement du territoire. Ce dernier reste déséquilibré. Au dualisme régional traditionnel entre les hauts et les bas s'ajoute désormais le poids prépondérant de l'ensemble urbanisé qui va de Sainte-Marie à Saint-Gilles-les-Bains où vit 40 % de la population et où se concentrent 48 % des emplois. Il finit par constituer un centre, confinant l'Est et le Sud dans une situation de périphérie, même si Saint-Pierre essaie de structurer son aire d'influence et de constituer une « métropole d'équilibre ». La séparation entre les lieux de travail et d'habitat, la concentration à Saint-Denis des principaux services, la priorité accordée au tout-automobile, occasionnent de nombreux déplacements que la saturation du réseau routier risque de transformer en « coma circulatoire ».

L'espace est devenu une denrée rare à La Réunion et son occupation fait l'objet d'une vive concurrence. L'urbanisation gagne inexorablement, soit par extension d'agglomérations peu denses, soit par urbanisation des campagnes. Toute La Réunion, à l'instar de la Martinique, risque de se transformer en une vaste zone rurbanisée. Les terres agricoles se transforment en terres d'habitat, menaçant la survie de la filière sucre. Le littoral est sous pression : urbanisation, habitat, pêche, activités nautiques, tourisme se disputent, sans trop de souci d'une mise en valeur collective, un espace convoité.

Le milieu insulaire, fragile, est menacé. L'érosion intense qui stérilise les sols, les pestes végétales introduites qui empêchent la régénération des espèces végétales endémiques, la dégradation des rares

récif coralliens sont autant d'atteintes irréversibles au milieu naturel. Les ressources naturelles, limitées, font l'objet d'une surexploitation : surextraction de matériaux, braconnages en tous genres, mitages des terres agricoles, autant d'éléments qui montrent que La Réunion dévore son capital sans souci des générations futures.

Un projet de développement identitaire

Sortir de cette situation d'impasse suppose un projet global. Les défis à relever sont ceux d'un développement économique à inventer, de la sauvegarde de la cohésion sociale et de l'aménagement harmonieux du territoire.

A la politique économique exagérément extravertie menée jusqu'ici, il convient d'opposer une stratégie plus endogène, faisant d'avantage appel aux ressources locales, dans une perspective de développement durable. Cette économie identitaire devrait mettre l'accent sur l'agriculture et, notamment, la filière canne-sucre-rhum, assurée d'un écoulement sur le marché communautaire, en utilisant tout son potentiel et en la diversifiant (transferts internationaux de technologies, sucre roux et blanc, bagasse, mélasse, fabrication d'alcool neutre, rhums légers, rhums vieux, punches et liqueurs...). Vétiver, géranium et vanille ont une qualité telle que leur écoulement est assuré à l'exportation malgré un coût élevé. La Réunion doit jouer de cet avantage comparatif afin, non seulement des les maintenir, mais encore de les développer. L'élevage, la forêt, pour la satisfaction des besoins locaux, la pêche pour le marché local et l'exportation, ont des marges de développement considérables. Le tourisme est le premier secteur économique de l'île et doit mettre l'accent sur l'authenticité qui en est un atout essentiel (volcan, civilisation créole.). Le logement, à la confluence de l'économie, de la sociologie et de la culture, peut être un moteur du développement par ses activités connexes et les interactions qu'il suscite entre les différentes branches de l'économie (utilisation de matériaux locaux, architecture climatique, conservation et mise en valeur du patrimoine architectural...). Enfin, les Terres australes françaises (Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam) disposent de ressources considérables (poissons, langoustes, krill, algues...) qui pourraient être développées à partir de La Réunion qui est déjà le siège de l'administration de ces îles.

Une fois ces orientations fixées, il convient de favoriser le développement des entreprises en facilitant leur accueil et leur implantation (pépinières, ateliers et usines, zones d'activités...). en adaptant les financements (prises de participations, capital-risque), en

prenant diverses mesures d'accompagnement comme le maintien de la protection de l'octroi de mer, les caisses de péréquation par filières, l'élargissement des marchés par la commande publique, les accords commerciaux régionaux...).

Il faut enfin ouvrir davantage l'économie sur l'extérieur, ce qui n'est pas incompatible avec un développement plus endogène. On a réussi une timide diversification des exportations. Il convient de créer les conditions d'une stratégie offensive à l'export par un arsenal de mesures cohérent, stable, puissant et simple avec un volet fiscal (faible fiscalité), un volet social (abaissement du coût du travail par exonérations de charges sociales et primes à l'emploi) et un volet commercial (aménagement des régimes douaniers et commerciaux applicables à La Réunion). Les voies possibles d'un développement des exportations sont à rechercher dans la stratégie des « usines complémentaires » (délocalisation de certaines phases du process dans des pays à faibles coûts de production), transformation de matières premières locales ou régionales avant exportation sur l'Europe, stratégie d'import-substitution à étendre au marché régional, exportations de services, développement des télé services...

Maintenir la cohésion sociale passe d'abord par la promotion de l'identité culturelle. La culture créole est fragile et vulnérable face à l'assimilation culturelle qui agit comme un rouleau compresseur. Si quelques techniques, une langue, des habitudes alimentaires, des musiques et des danses, des pratiques sociales originales subsistent, c'est qu'elles correspondent à un besoin d'identité face à l'uniformisation centralisatrice. La réduction de la fracture sociale suppose la lutte contre « l'exclusion », c'est-à-dire contre l'illettrisme et l'échec scolaire, la mise en oeuvre d'un projet éducatif global visant à un changement des mentalités, une politique de santé fondée sur les spécificités sanitaires réunionnaises (diabète, hypertension, alcoolisme...), une politique de logement fondée sur la solvabilisation des ménages et la densification du bâti, une politique familiale adaptée (responsabilisation des parents, organisation de nouvelles solidarités...), le développement local (politique de la ville, développement social des quartiers...). L'incapacité de l'économie concurrentielle à faire reculer le chômage (seulement pour répondre au flux annuel des 7 000 nouveaux demandeurs d'emplois, il faudrait doubler les créations d'emplois, sans compter la résorption du « stock » des 120 000 chômeurs) commande la mise en oeuvre d'une économie alternative (services de proximité, habitat et cadre de vie, environnement). Malgré tout, la migration reste incontournable : des milliers de Réunionnais devront chaque année aller chercher une

formation ou un emploi en France, dans le reste de l'Union européenne, au Québec ou dans les pays de la zone. Encore faudrait-il favoriser leur accès aux emplois existant sur place qui, dans une proportion variant entre un tiers et 40 %, sont occupés chaque année par des non-Réunionnais. Car comment prêcher les vertus de la mobilité si cela se traduit par le départ des Réunionnais vers la métropole pour y occuper des emplois modestes et par l'arrivée dans l'île de Métropolitains placés désormais dans des emplois de tous niveaux ?

Le développement durable suppose la sauvegarde de l'environnement. Il faut donc protéger et reconstituer le patrimoine naturel par la protection de la faune et de la flore, la lutte contre les pestes végétales, la protection des forêts et la lutte contre l'érosion des sols. Il faut aller vers une gestion globale de l'eau, par une interconnexion des réseaux, une péréquation des tarifs entre les communes, la protection et la mobilisation des ressources, l'assainissement des eaux pluviales et des eaux usées, qu'elles soient d'origine industrielle ou domestique. Il faut aussi aller vers une maîtrise des pollutions et une valorisation des déchets. Comme pour l'assainissement, la mise en conformité avec la législation européenne accentue la prise de conscience.

L'aménagement du territoire s'appuie sur les plans d'occupation des sols, objet de trop fréquentes révisions, et sur un Schéma d'aménagement régional, particularité des régions d'outre-Mer. La priorité des priorités devrait être la préservation du foncier par la densification des agglomérations urbaines, la structuration des bourgs ruraux, la lutte contre la spéculation foncière. D'autres actions concourent à résorber les déséquilibres régionaux par des incitations différenciées à l'implantation d'activités, par la création de nouvelles communes et d'un deuxième département dans le Sud et l'Ouest, par la réalisation d'infrastructures routières et la création d'un transport en commun en site propre afin de faciliter les déplacements. Les potentialités régionales doivent être exploitées, avec une meilleure utilisation des milieux naturels, réserves ressources et d'espaces, l'harmonisation du territoire du département du Nord entre une zone urbaine (Sainte-Marie /Le Port) et un Est rural, la réduction des disparités entre les régions littorales et les hauts du département du Sud.

Les moyens politiques et financiers

Mettre en œuvre ce projet global développement identitaire demande des moyens politiques et financiers. Les premiers sont donnés par les institutions. Le statut départemental, demandé par la gauche, a été

récupéré par la droite qui l'avait combattu. Dans un contexte de décolonisation et d'affrontement Est-Ouest, le parti communiste réunionnais a réclamé l'autonomie entre 1959 et 1981. La défense du statut départemental, symbole de l'appartenance à la France, a été sacralisée par les conservateurs. L'affrontement entre autonomistes et départementalistes a été sans merci. Les libertés publiques et la démocratie en ont été gravement affectées. Avec la création de la Région, en 1982, la querelle s'est apaisée, le statut départemental n'étant plus remis en cause. Mais les difficultés de gestion résultant de l'existence de deux collectivités sur un même territoire, le manque de lisibilité des politiques publiques, la nécessité de prendre des décisions politiques pour mettre en oeuvre un projet de développement global plaident pour l'émergence d'un pôle local de décision. Au-delà de cet aspect « technique », de nouvelles institutions doivent répondre au désir des Réunionnais d'assumer des responsabilités politiques et de défendre les intérêts matériels et moraux de la population locale.

Cette « thérapeutique de la responsabilité » passe par le renforcement des pouvoirs de la Région. La création de deux départements rapprochant l'architecture institutionnelle de La Réunion de celle de la métropole et devant rassurer ceux qui demandent à l'être sur la pérennité de l'appartenance à la France, on peut, en s'inspirant du statut des régions ultrapériphériques espagnoles ou portugaises, du statut Joxe pour la Corse (1991), de certaines dispositions prises en faveur de la Nouvelle Calédonie ou de la Polynésie Française, des expériences de décentralisation en Europe, remplacer la région, créée par la loi, par une collectivité territoriale nouvelle, créée elle aussi par la loi, avec des pouvoirs permettant de développer l'économie, d'aménager le territoire et de promouvoir l'identité culturelle. Les moyens financiers du développement proviendront de la solidarité nationale et européenne, laquelle n'est pas encore à la hauteur de ce qu'elle devrait être, mais aussi de la solidarité interne. Réclamer plus à l'Etat et à l'Europe ne se défend que si on fait soi-même un effort de solidarité en mettant fin à des avantages qui ne se justifient plus. L'idée est de supprimer les surrémunérations et les avantages fiscaux obsolètes et d'affecter le montant de ces « économies » à rattraper des retards, à financer des actions de solidarité et des mesures de développement spécifiques.

La Réunion ne saurait rester une enclave occidentale dans l'océan Indien : la coopération régionale et décentralisée peut constituer un instrument de développement. La nécessité d'avoir des appuis diplomatiques amène parfois Paris et Bruxelles à sacrifier dans la zone les intérêts de La Réunion qui sont aussi des intérêts nationaux et

communautaires. La nécessité du développement de l'île devrait conduire à en faire un centre-relais européen dans le Sud-Ouest de l'océan Indien. Ses spécificités doivent être prises en compte de façon durable en donnant un contenu au statut de région ultrapériphérique évoqué à l'article 299 du traité d'Amsterdam.

CONCLUSION

La Réunion coloniale était une périphérie exploitée. Quand la France a édifié un nouvel Empire colonial, en particulier sous la III^e République, elle a été laissée dans un quasi-abandon, devenant une périphérie délaissée. Avec la départementalisation et l'intégration européenne, elle est devenue une périphérie modernisée et assistée. Elle devrait devenir « une périphérie comptant davantage sur ses propres forces » en se dotant de nouvelles institutions et en mettant en œuvre un projet de développement identitaire et durable.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- Benjamin D., Godard H., *Les outre-mers français, des espaces en mutation*, éd. Ophrys, Gap, 1999.
- Bertile W., *La Réunion, département français d'outre-mer, région européenne ultrapériphérique*, thèse de doctorat d'État, Université de La Réunion, Saint-Denis, 2000.
- Defos du Rau J., *L'île de La Réunion, étude de géographie humaine*, Bordeaux, 1960.
- Dupon J.-F., *Contraintes insulaires et fait colonial aux Mascareignes et aux Seychelles*, Paris, Champion, 1977.
- IEDOM : *La Réunion*, rapport d'activités, Paris, annuel.
- INSEE, *L'économie de La Réunion*, revue trimestrielle, Saint-Denis.
- Jauze J.-M., *Dynamiques urbaines au sein d'une économie sucrière : la région Est-Nord-Est de La Réunion*, Paris, Université de La Réunion – L'Harmattan, 1977.
- Lefevre D., *L'organisation de l'espace à Maurice et à La Réunion*, étude de géographie comparée, thèse de doctorat d'État, Université de Nice, 1986.
- Martinez P., *Géopolitique de La Réunion*, thèse de doctorat, Université de Paris VIII, 1999.