

70 ANS
DE LA
DÉPARTEMENTALISATION
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ - LAÏCITÉ

1946-2016

5 ET 6 OCTOBRE 2016
CONSEIL DÉPARTEMENTAL

QUELS ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR ?

ACTES DU COLLOQUE



SOMMAIRE

DISCOURS INTRODUCTIFS	3
Valérie Roux (<i>Institut national de la statistique et des études économiques - Insee</i>)	5
Alain Armand (<i>Département</i>)	6
Danièle Le Normand (<i>Région</i>)	8
Dominique Sorain (<i>État</i>)	10
EXTRAITS DE LA PRÉSENTATION DE L'EXPOSITION:	13
« Longue vue sur la départementalisation »	
David Gagneur (<i>Iconothèque Historique de l'Océan Indien - IHOI</i>)	14
<u>Session 1 : GOUVERNANCE</u>	17
Introduction	
Julie Dupont-Lassale (<i>Université de La Réunion</i>)	19
70 ans de gouvernance : l'histoire de la départementalisation	
Yvan Combeau (<i>Université de La Réunion</i>)	23
Le rapport Jean Finance : diagnostic de La Réunion – Département	
Mario Serviabile (<i>Université de La Réunion</i>)	36
Synthèse de la table ronde	39
<u>Session 2 : DÉVELOPPEMENT HUMAIN</u>	47
La transition démographique réunionnaise depuis la départementalisation (1946-2016)	
Frédéric Sandron (<i>Institut de Recherche pour le Développement - IRD</i>)	49
École et départementalisation à La Réunion	
Raoul Lucas (<i>Centre d'Économie et de Management de l'Océan Indien - CEMOI</i>)	52
La hausse des revenus transforme les modes de consommation	
Bérangère Duploux (<i>Insee</i>)	57
Développement humain et développement urbain : la possibilité d'une ville	
Bernard Fontaine (<i>Société Immobilière du Département de La Réunion - SIDR</i>)	64
Témoignage	
Mémona Hintermann-Afféjee (<i>Chargée de la diversité au Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>)	70
Synthèse de la table ronde	71

Session 3: ÉCONOMIE EMPLOI	75
Mutations économiques : de l'agriculture aux services	
Jean-Yves Rochoux (<i>Université de La Réunion</i>)	77
La construction du paysage bancaire et financier	
Frédéric Arhan-Hoarau & Magali Ardoine (<i>Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer - IEDOM</i>)	81
Quand l'augmentation de l'emploi ne résorbe pas le chômage	
Édouard Fabre (<i>Insee</i>)	87
Infrastructures et aménagement du territoire	
Benoît Priba & Aurélie Rigal (<i>Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat - Agorah</i>)	93
Témoignage	
Jacques de Chateauvieux (<i>Président-directeur général de l'entreprise Bourbon</i>)	98
Synthèse de la table ronde	99
Session 4: QUELLES PERSPECTIVES POUR DEMAIN ?	101
Économies insulaires et développement durable	
Gaël Giraud (<i>Agence Française de Développement - AFD</i>)	103
La vraie innovation ne serait-elle pas institutionnelle ?	
Jean-François Hoarau & Ferdinand Melin-Soucramanien (<i>CEMOI / Université de Bordeaux</i>)	104
Dans une Europe en crise, quel avenir pour les RUP ?	
Younous Omarjee (<i>Député européen</i>)	117
Valoriser les avantages compétitifs pour créer de l'activité	
Françoise Rivière (<i>AFD</i>)	119
Perspectives de développement économique et social	
Danièle Le Normand (<i>Région</i>)	123
Synthèse de la table ronde	128
SYNTHESE GÉNÉRALE	131
Philippe Jean-Pierre (<i>CEMOI</i>)	133
DISCOURS DE CLÔTURE	135
Danièle Le Normand (<i>Région</i>)	137
Alain Armand (<i>Département</i>)	138
REMERCIEMENTS	139
LISTE DES PARTICIPANTS	141

DISCOURS D'OUVERTURE

Discours introductif de la Directrice régionale de l'Insee Valérie Roux	5
Discours introductif du représentant du Département Alain Armand	6
Discours introductif de la représentante de la Région Danièle Le Normand.....	8
Discours introductif du Préfet de La Réunion Dominique Sorain	10

Discours introductif de la Directrice régionale de l'Insee

Valérie Roux

*Monsieur le Préfet,
Madame la représentante
du Sénateur-Président de Région,
Monsieur le représentant
de la Présidente du Département,
Monsieur le Sénateur,
Monsieur le Sénateur Honoraire,
Monsieur le Député,
Mesdames et Messieurs
les représentants du CESER,
Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames, Messieurs*

J'ai le plaisir aujourd'hui d'introduire ces deux jours de réflexions organisés en l'honneur des 70 ans de la départementalisation par 6 institutions : le Conseil départemental qui nous reçoit, l'Agence Française de Développement (AFD), le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER), le Centre d'Économie et de Management de l'Océan Indien (CEMOI), l'Institut d'Émission des Départements d'Outre-mer (IEDOM) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Au fur et à mesure de nos séances de préparation, le programme de cet événement a grossi et nous sommes passés d'une journée à deux jours.

Alors, est-ce une énième commémoration comme j'ai pu le lire récemment dans la presse ? Je ne le souhaite pas. Je pense qu'actuellement nous sommes très souvent sur des analyses de court terme centrées sur l'année en cours que l'on compare à l'année précédente. Ces analyses sont importantes mais ne doivent pas occulter la nécessité, de temps en temps, de lever la tête du guidon et de regarder les changements sur une plus longue période pour mieux comprendre d'où l'on vient. Un tel anniversaire nous y invite...

Notre pari pour ces deux jours est que ce regard sur les 70 années écoulées depuis la départementalisation puisse être riche d'enseignements pour la suite. C'est pourquoi notre dernière demi-journée sera plutôt orientée sur l'avenir et la recherche de nouveaux moteurs de développement. D'autres manifestations ont lieu dans chacun des Outre-mer. Les réflexions de l'en-

semble de ces manifestations alimenteront en fin d'année une grande conférence organisée par l'AFD à Paris sur le thème « Quels relais de développement durable pour les Outre-mer de demain ? ».

Durant ces deux jours, chaque session s'articulera autour de présentations formalisées, mobilisant les données statistiques et économiques disponibles, mais également autour de témoignages de personnalités et d'institutions qui ont participé à l'histoire de La Réunion depuis la départementalisation. Ces témoignages sont précieux pour donner du sens aux chiffres. À la fin de chaque session un échange avec la salle est prévu afin que vous puissiez également apporter votre point de vue ou témoigner de ce que vous avez vécu.

Des actes rendant compte de l'ensemble de ces deux journées seront publiés d'ici la fin de l'année. J'en profite aussi pour signaler que la Direction régionale de l'Insee fête cette année ses 50 ans d'existence. Enfin, je tiens à remercier particulièrement tous les intervenants qui ont accepté de participer à ces journées et d'apporter leurs témoignages : ils ont fait partie de ceux qui ont construit La Réunion ou qui la construisent encore aujourd'hui. Merci aussi à ceux qui ont travaillé dans l'ombre de ce colloque : M. Brugnon et Mme Verron de l'Université qui ont créé le site internet de la manifestation et la société Chababa qui a réalisé le programme et les éléments de communication.

Sans plus tarder, je vous propose de débiter notre journée en cédant la parole à M. le représentant de Mme Dindar qui nous accueille aujourd'hui.

Discours introductif du représentant du Département

Alain Armand

*Monsieur le Préfet,
Monsieur le Sénateur-Président de Région,
Monsieur le Sénateur,
Messieurs les Sénateurs honoraires,
Monsieur le Député,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames et Messieurs les élus, chers collègues,
Mesdames et Messieurs,*

Au nom de la Présidente du Conseil départemental je vous souhaite à tous la bienvenue dans cet hémicycle pour la célébration des 70 ans de la départementalisation.

C'est un événement majeur pour nous Ultramarins que la célébration de la départementalisation. En effet, personne ne peut oublier ce grand moment d'Histoire où les quatre vieilles colonies, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion ont basculé dans la catégorie des Départements. Nos territoires sont devenus ce 19 mars 1946 des territoires à part entière de la France, avec à la clé l'égalité juridique et sociale.

Permettez-moi, en introduction de cette journée, de retracer quelques lignes de la départementalisation mais aussi, comme nous l'y invite le thème de ce colloque, de dégager quelques perspectives, quelques enseignements pour l'avenir.

Pour les cinq parlementaires, Aimé Césaire, Raymond Vergès, Léon de Lepervanche, Gaston Monnerville et Léopold Bissol, la départementalisation était le **moyen pratique le plus efficace pour améliorer rapidement le sort du peuple**. Les colonies n'avaient effectivement aucune législation sociale et connaissaient de considérables inégalités. La misère des masses populaires côtoyait l'opulence des grandes familles coloniales et **le principe de la spécialité législative** (les lois et décrets adoptés à Paris n'étant en principe pas applicables dans les colonies) **avait tenu ces pays à l'écart de l'application des mesures de protection sociale** adoptées dans l'entre-deux guerres, notamment par le Front populaire. **L'assimilation juridique demandée avait pour but l'estompage de ces inégalités d'essence coloniale.**

La départementalisation est l'acte fondateur par lequel La Réunion, et les autres Départements d'Outre-mer, sont **entrés dans le 20^e siècle**. Nos territoires ont connu grâce à elle un **véritable saut qualitatif, et ce, en tous les domaines** : sur le plan de l'éducation, de la santé, du développement économique. En 1946, la mortalité infantile est de 180 pour mille, l'espérance de vie atteint péniblement les 48 ans, à peine 10 % des habitations sont équipées en eau courante et en électricité, près de la moitié de la population est analphabète. **En 70 ans, le changement est fulgurant.**

En tant qu'Institution, le Département a quant à lui été l'acteur principal du développement de notre Île jusqu'aux lois de décentralisation. C'est lui qui, dans un premier temps avec le concours de l'État, a **réalisé les investissements nécessaires en matière d'infrastructures, de soutien à l'activité économique, de lutte contre l'habitat insalubre...**

Pour autant, à l'heure du bilan des 70 ans de cette loi, tous les acteurs politiques et économiques s'accordent à dire que **c'est un système à bout de souffle**, et qu'il **est nécessaire de faire émerger un nouveau modèle de développement**. La Réunion est à la croisée des chemins, de part sa position géographique, sa terre, et sa population, elle a tous les atouts pour construire ce nouveau modèle.

En 1946, l'enjeu était l'intégration à la France et le combat pour l'égalité politique et sociale. Aujourd'hui, les revendications sociale et économique n'ont plus du tout la même portée.

Le système de la départementalisation est à bout de souffle. Un nouveau mode de développement est à rechercher pour tenter d'estomper les nouvelles inégalités sociale et économique que la départementalisation n'a pas su combler. Ce nouveau modèle de développement économique et social appelle à entrer dans une nouvelle ère : celle de la responsabilisation et de l'intelligence institutionnelle.

Le curseur a évolué et l'intégration au sein de la France prend un tout autre aspect. **Nous sommes passés à une logique de demande de responsabilité**. Les débats post départementalisation en faveur de l'autonomie ont contribué à faire émerger cette revendication. Elle porte sur **l'affirmation de nos identités culturelles propres**, sans toucher à la citoyenneté, mais bien **en affirmant nos particularités pour plus de responsabilités**. Les mouvements intellectuels dans les années 1980/1990 ont aussi eu une part décisive dans cette prise de conscience et dans cette revendication. La Négritude

aux Antilles et la Créolité à La Réunion ont effectivement participé à l'affirmation d'une identité propre de nos populations, **identité dont il faut être fier et qui doit conduire à plus de responsabilisation. La reconnaissance des populations d'Outre-mer au sein du peuple Français par la Constitution en est la traduction immédiate.**

À l'identité s'ajoute la responsabilité, à la fois personnelle et collective :

Les lois de décentralisation votées sous l'ère Mitterrand ont donné le ton à une **nouvelle façon de penser les territoires, entre respect des particularités, responsabilités et égalité des droits.** L'inscription dans la Constitution de la reconnaissance des particularités des collectivités d'Outre-mer et l'existence de leviers d'actions, traduisent cette prise en compte de l'État du désir de responsabilité de nos collectivités. **Avec l'expérimentation, rendue possible aujourd'hui, les Outre-mer peuvent, tout en restant dans le cadre national, inventer un mode de développement adapté à leurs réalités,** et non subir des réalités hexagonales, comme ce qui fut le cas au lendemain de la départementalisation.

Le Département ne peut plus composer seul. Il a été l'acteur de développement majeur au lendemain de la départementalisation, mais est devenu un acteur parmi tant d'autres. **La dynamique de rattrapage dans laquelle il s'était inscrit s'essouffle aujourd'hui** et une précarisation nouvelle de la population fait jour. **Il doit composer avec les autres collectivités, mutualiser ses moyens et optimiser ses ressources. La mise en place de la conférence territoriale des politiques publiques va en ce sens,** en faisant travailler de concert le Département et la Région, dans une vision partagée.

Penser autrement nos territoires, nous le faisons depuis la départementalisation. Nos institutions doivent évoluer en même temps qu'évolue le monde. La solidarité nationale et européenne qui a bénéficié jusqu'à présent aux territoires d'Outre-mer **ne peut plus s'exercer dans les mêmes conditions et dans les mêmes volumes qu'autrefois.** En effet, si la croissance mondiale était portée par l'Europe jusque dans les années 1990, ce n'est plus le cas aujourd'hui. **Les zones de croissance se situent désormais en Asie et en Afrique, et La Réunion doit en tirer profit en s'appuyant sur ses atouts et ses richesses.**

Elle est riche d'abord de sa position géographique. Elle est à la croisée des routes commerciales, entre l'Afrique et l'Asie, et **des ponts sont facilités par un métissage heureux,** véritable atout

pour s'ouvrir à l'autre et au monde. La Réunion dispose aussi d'une **jeunesse forte et dynamique** capable de la faire rayonner dans le monde.

Inscrit au Patrimoine mondial de l'Unesco, l'environnement de La Réunion offre aujourd'hui toutes les possibilités pour accroître son marché tant intérieur qu'extérieur.

Responsabilité, intelligence institutionnelle, solidarité des territoires et audace dans les initiatives, peuvent être des pistes pour un nouveau modèle de développement économique et social.

Je vous remercie de votre attention.

Discours introductif de la représentante de la Région

Danièle Le Normand

*Monsieur le Préfet,
Messieurs les Parlementaires,
Mme la Présidente du Conseil départemental,
Mme la Directrice régionale
de l'Insee Réunion-Mayotte,
Mesdames et Messieurs les organisateurs,
Mesdames, Messieurs,*

Le Président de la Région Réunion, Monsieur Didier ROBERT, vous prie de l'excuser, étant, ce matin, pris par ailleurs. Il m'a chargée de le représenter dans le cadre de l'ouverture de ce colloque. C'est pour moi un réel plaisir que d'être parmi vous et je vous remercie d'avoir associé la collectivité régionale à vos travaux. Je souhaite également la bienvenue à l'ensemble des participants.

Je tiens à saluer cette initiative du Comité des organisateurs, qui permet de revenir, le temps d'un colloque, sur un des temps forts de notre histoire économique contemporaine, à savoir la période de la départementalisation.

Il y a 70 ans maintenant, la vieille colonie s'effaçait, au profit du statut prometteur de Département français, faisant entrer l'ensemble des Réunionnais dans le « droit commun ». Cette introduction, source de promesses, allait néanmoins conduire à une dynamique de transformation aux évolutions contrastées dans le temps. En effet, après de significatifs progrès sur le plan sanitaire et social, les effets économiques tardent à se faire sentir jusqu'à la fin des années soixante. Il faudra attendre les années 70, début de l'ère industrielle, pour observer le début d'une croissance économique tangible.

Car il est maintenant reconnu que ce changement de statut se traduit d'abord sur le plan sanitaire et social. Les bases des systèmes éducatif et sanitaire d'un pays développé sont déployées et portent leurs fruits, en se matérialisant notamment par une chute massive des taux d'analphabétisme et de mortalité, et par une meilleure formation de nos jeunes : l'extrême misère se délite.

En parallèle, les premiers équipements et infrastructures, participant à l'amélioration des conditions de

vie, arrivent. L'île est ainsi dotée progressivement de réseaux d'électricité, d'eau potable et d'assainissement plus performants, d'infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires dont nous n'avons pas à rougir comparativement à nos compatriotes de l'Hexagone. Cette dynamique contribue également à désenclaver considérablement nos espaces de vie.

Ces progrès ne tombent pas du ciel. Ils sont dus pour l'essentiel à des transferts financiers publics massifs venus de l'Hexagone. Reposant essentiellement sur un moteur exogène, aux sources intarissables en apparence, la question du développement endogène des DOM ne se pose pas. Le cercle vicieux des transferts est alors enclenché au détriment de la découverte de nouveaux relais de croissance.

Malgré de nombreux progrès, l'économie réunionnaise reste confrontée à des handicaps structurels propres à ce qu'on allait dénommer alors une « région ultra-périphérique » : absence de ressources naturelles, éloignement géographique du continent, étroitesse du marché local, concurrence des importations, faiblesse du coût du travail des pays environnants, normes françaises et communautaires inadaptées au contexte tropical, etc.

Les années 2000 caractérisées par de nombreux chocs idiosyncratiques vont être révélatrices de ces fragilités systémiques, exacerbées au sein d'un territoire ultramarin mal équipé pour affronter les conséquences de ces crises. Sans compter la fragilisation actuelle de l'action des collectivités, marquée par des mesures gouvernementales tendant à limiter considérablement leurs ressources, à la fois au travers des baisses significatives des dotations d'État, de la réduction de la fiscalité locale et de transferts de compétences sans contrepartie financière satisfaisante.

Chaque Réunionnais peut, en effet, constater que les différentes réformes et les dispositifs Outre-mer ne suffisent pas à atteindre les niveaux nationaux d'emploi et de développement. Chaque Réunionnais peut également constater l'effet des blocages propres à un système de décision trop obsolète et encore trop centralisé. Notre jeunesse est inquiète, nos entreprises ferment.

Face à ces constats, à la violence de la crise, la Région Réunion a alors initié dès 2010 une politique de grands chantiers, une politique d'investissements publics massifs, ainsi qu'une politique d'accompagnement des entreprises de grande ampleur, ayant contribué sans conteste à relancer le moteur de la croissance économique de l'île.

Néanmoins, il nous faut rester lucide, et savoir évoluer. Les interrogations sur notre modèle de développement

font désormais place à sa remise en cause, et ce, de manière unanime.

Le Président de Région l'a rappelé à l'occasion du jour anniversaire des 70 ans de la départementalisation, le 19 mars 2016, dans le cadre d'une tribune commune avec la Présidente du Département : « **Portons ensemble un nouveau modèle réunionnais** ». La Réunion d'aujourd'hui et celle de demain ne peut pas, ne doit pas être La Réunion d'hier et d'avant-hier.

Avant que l'on ne puisse nous dicter notre avenir, osons le choisir. Soyons acteur de notre destin. Assumons un changement de cadre et de perspective, et donnons par là même un nouvel élan à cette loi de départementalisation de 1946, afin que nous puissions libérer les énergies et nous, Réunionnais, prendre en main, enfin, notre propre développement.

Faisons de notre territoire, « l'île des solutions durables »

La démarche entreprise par la Région Réunion vise à reconnaître la diversité des territoires dans le respect de l'unité de l'État.

Aussi, dans le droit fil du principe de subsidiarité et des possibilités étendues offertes par la Constitution, en accord avec la consécration de nos spécificités de RUP à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et au regard de notre rôle renforcé de collectivité référente en matière de développement économique, nous avons souhaité faire évoluer la décision territoriale, en bénéficiant du droit à l'expérimentation, en particulier sous trois angles :

- celui de la fiscalité : une véritable révolution fiscale s'impose en effet à nous, il en va de la survie de nos entreprises et de la garantie des emplois de demain.
- celui de la coopération décentralisée : afin de favoriser une insertion de notre île entière et sereine dans son environnement régional, afin d'affirmer la place majeure de La Réunion dans l'océan Indien, il nous faut pouvoir véritablement négocier et signer au nom de la Région Réunion.
- celui de l'aménagement du territoire : notre schéma d'aménagement régional engendre de trop nombreux points de blocage, impactant bien souvent le développement de projets de territoire audacieux et le dynamisme de notre économie. C'est ainsi que la Région Réunion demande aujourd'hui à pouvoir disposer d'un document plus souple, et ainsi plus adapté à nos réalités économiques et sociales.

L'expérimentation, condition nécessaire de l'innovation territoriale, nous permettra de réunir les conditions d'une attractivité régionale optimale.

Par ailleurs, la Région Réunion affine sa vision prospective dans le cadre d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, le SRDEII. Ce schéma que nous voulons être un document de planification opérationnelle nous permet aujourd'hui de partager et fixer les grandes lignes de notre action, afin d'accompagner les acteurs du monde économique, au moyen d'un cadre lisible et stabilisé.

J'aurai l'occasion d'y revenir de manière plus détaillée dans le cadre de mon intervention de demain, mais soyez d'ores et déjà convaincus que notre collectivité a à cœur d'œuvrer en faveur du développement de nos entreprises réunionnaises, en les accompagnant à la fois en local et à l'international, vers toujours plus de compétitivité et d'emploi.

Permettez-moi enfin de saluer les différents intervenants qui nous font l'honneur de partager leurs savoirs. Que le croisement de nos regards puisse nous apporter un enrichissement mutuel, pour faire de La Réunion cette terre d'excellence française et européenne.

Je vous remercie de votre attention.

Discours introductif du Préfet de La Réunion

Dominique Sorain

Messieurs les Parlementaires,
Mme la Présidente du Conseil départemental,
Mme la représentante du Sénateur Président
de la Région
Mme la Directrice régionale
de l'Insee Réunion-Mayotte,
Mesdames et Messieurs les organisateurs,
Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux d'être avec vous aujourd'hui pour ouvrir ce colloque sur les soixante-dix ans de la départementalisation de La Réunion. D'abord, parce qu'il est l'occasion de commémorer la départementalisation, qui a été un des moteurs de la modernisation de La Réunion (I). Ensuite, parce que c'est une nouvelle occasion pour nous de réfléchir aux défis auxquels nous sommes confrontés et à la façon dont nous pouvons y faire face (II).

La départementalisation a été le moteur de la modernisation de La Réunion

La départementalisation s'inscrit dans le contexte particulier de la reconstruction de la France

Après la Seconde Guerre mondiale, la France est ravagée et doit entreprendre sa reconstruction. **Une reconstruction matérielle certes, mais aussi administrative et politique.**

À la fin de la guerre, il s'agit donc de repartir sur de nouvelles bases, de **construire une nouvelle organisation territoriale** et d'enclencher le développement des territoires.

Et si La Réunion n'a pas connu de combats sur son sol, elle a subi un blocus maritime.

Pour elle comme pour les territoires métropolitains, l'après-guerre et la départementalisation sont une nouvelle ère.

La départementalisation est le fruit d'une vision commune d'hommes très différents

La départementalisation est le fruit d'une volonté politique forte, d'une véritable vision, portée par des hommes venant d'horizons divers. A cette époque, **la départementalisation n'avait rien d'évident, et il a fallu l'audace, le courage politique d'hommes rassemblés derrière un même objectif : le développement de l'île de La Réunion.** Il nous faut garder en mémoire cet héritage, et le faire fructifier davantage encore aujourd'hui.

La départementalisation : un choix d'égalité, de modernité et de progrès

La départementalisation de La Réunion est avant tout un choix d'égalité, de modernité et de progrès. Elle s'inscrit là dans les valeurs de la République française.

À l'époque où elle est décidée, la départementalisation traduit la volonté de **se départir de la gestion coloniale** que l'île avait connue jusqu'alors. Surtout, elle inscrit définitivement La Réunion comme un **territoire à part entière de la République et égal à ceux de métropole**. Aujourd'hui, bien qu'à 10 000 kilomètres de la métropole, La Réunion et la métropole n'ont jamais paru aussi proches grâce au principe de **continuité territoriale**.

Cette égalisation du développement des territoires nécessite alors **une politique de rattrapage ciblée et organisée**. Dès lors, la départementalisation est **une politique de progrès et de modernité**.

- Le progrès est économique, avec le développement des infrastructures, des productions et de l'emploi.
- Le progrès est social, avec des politiques ciblées et portées à l'échelon local, adaptées aux spécificités du territoire.
- Le progrès est administratif, avec une administration des citoyens au plus près de chez eux et de leurs besoins.

Mettre en œuvre la départementalisation de l'île, c'est porter un véritable projet pour La Réunion et les Réunionnais. C'est déterminer des objectifs et se donner les moyens de les mettre en œuvre.

Les premiers résultats n'ont été visibles qu'à moyen terme

En faisant **l'objet de nombreux débats** – dans les ministères, au sein du Parlement, dans les milieux

universitaires, etc.— la départementalisation a illustré le fonctionnement démocratique de notre société. Et plus particulièrement à La Réunion, où les Réunionnais se sont beaucoup interrogés sur cette évolution.

La loi du 19 mars 1946 tendant au classement comme département français de La Réunion a été **regardée par les Réunionnais avec attention mais prudence**. En effet, elle a été perçue non comme un changement majeur mais comme l'assurance d'une amélioration des conditions de vie. La **départementalisation avait donc beaucoup à prouver**.

Il faut le dire, **les premières années de la départementalisation n'ont pas transformé le mode de vie des Réunionnais ni apporté l'ensemble des changements attendus**. L'étendue des progrès à réaliser explique en grande partie les effets différés de cette évolution et il a fallu attendre les années 1960 pour percevoir tout le potentiel de la décentralisation.

La départementalisation conduit La Réunion dans l'ère de la modernité

Ce qui est certain, c'est qu'à moyen et long terme, **le bilan de la départementalisation est positif**. La Réunion a parcouru en moins de cinquante ans ce que bien des pays européens ont parcouru en plus d'un siècle.

Les progrès sont nombreux :

- **Emploi** : entre 1954 et 2014, l'emploi est multiplié par trois ;
- **Économie** : passage d'une économie agricole qui peine à nourrir les habitants à une économie moderne, salariée et tertiaire ;
- **Consommation** : la hausse des revenus salariés et la mise en place des prestations sociales soutiennent la consommation, laquelle est multipliée par 7 entre 1970 et 2010. La Réunion passe d'une « consommation de survie » (Insee) à une consommation moderne ;
- **Éducation** : La Réunion a vu une forte progression de la scolarisation, et ce dès le plus jeune âge ; la diversification des filières pour répondre aux projets professionnels des étudiants ;
- **Progrès sanitaires** : depuis 1955, La Réunion est dotée d'un système complet de sécurité sociale. Elle dispose d'un système médical moderne qui permet aux Réunionnais de vivre plus longtemps et en bonne santé. Il permet également d'être en mesure de nous protéger des dangers extérieurs, comme aujourd'hui de la fièvre aphteuse qui a touché Maurice et Rodrigues ;

■ **Développement des équipements individuels et collectifs** : la départementalisation de La Réunion a entraîné une véritable métamorphose en matière d'équipements du territoire, que l'on pense aux écoles, aux routes, aux ports et aéroports, aux équipements sportifs et culturels, etc. Cette profonde évolution n'a pas pour autant défiguré l'île, je dirais même qu'elle en respecte la beauté ;

■ **Développement et amélioration de l'habitat** : les logements se sont considérablement améliorés, permettant d'avoir un espace privé agréable, résistant aux contraintes naturelles, respectueux de son environnement et favorisant la mixité sociale.

Autant de progrès qui ont contribué au précieux vivre-ensemble qui caractérise La Réunion.

Avec la départementalisation, la société réunionnaise est résolument moderne et ouverte sur le monde.

■ En mars 2016, j'ai accueilli à la préfecture de La Réunion une conférence ainsi qu'une exposition sur le 70^e anniversaire de la loi tendant au classement de La Réunion comme département français.

■ Après le temps de la commémoration, vient celui de l'action : nous devons continuer à écrire collectivement l'histoire, et pour cela, penser La Réunion à moyen et long terme.

Des compétences et des acteurs au service de La Réunion de demain

Des défis

■ **Les défis auxquels nous sommes confrontés sont nombreux**. Certains concernent l'ensemble des territoires français ; d'autres sont spécifiques à La Réunion.

■ **Le chômage** : si le chômage tend à diminuer, il reste trop important à La Réunion (25 %), notamment chez les jeunes. Je sais l'ensemble des acteurs mobilisés pour y remédier. Nous ne pouvons pas nous satisfaire des emplois courts et précaires, l'enjeu est celui du développement de l'emploi marchand pour inscrire durablement les individus dans l'emploi, par une montée en gamme de leur qualification ;

■ **La lutte contre la pauvreté** : la pauvreté a beaucoup reculé à La Réunion, mais 350 000 Réunionnais vivent toujours en-dessous du seuil de pauvreté (42 % de la population). Les services de l'Etat et leurs partenaires continuent de se mobiliser ;

■ **Le développement économique durable** : pour lutter contre le chômage et la pauvreté, il faut inscrire La Réunion dans un développement économique durable. Beaucoup a été fait et les performances économiques actuelles de La Réunion étaient inimaginables il y a quelques années. Il nous faut maintenir notre investissement dans le développement économique (agricole, touristique, industriel) du territoire réunionnais. Cela passe par des dispositifs d'accompagnement des entreprises. Cela passe par la formation et l'insertion des publics les plus éloignés du marché du travail. Cela passe par le développement des grands chantiers, comme la nouvelle route littorale, l'extension du grand port maritime et de l'aéroport Roland Garros, ou encore le déploiement du très haut débit ;

■ **L'éducation** : ce développement économique n'est pas envisageable sans une société éduquée et formée. Nous luttons contre le décrochage scolaire, contre l'illettrisme, contre les inégalités dès le plus jeune âge. L'éducation est d'autant plus essentielle qu'elle est la clé de la cohésion sociale, la clé du vivre-ensemble réunionnais ;

■ **La coopération régionale** :

- **la coopération régionale est un enjeu porteur d'avenir pour La Réunion.** Elle existe mais doit être approfondie, multipliée à tous les domaines. On voit les succès qu'elle a pu apporter, dans le domaine de l'agriculture, de l'internationalisation des entreprises, de l'éducation. Elle est une source de richesse économique, diplomatique, culturelle mais avant tout humaine.

- **la coopération régionale est également un enjeu porteur d'avenir pour la France dans l'Océan indien.** Par notre action, ce sont les valeurs et les intérêts de la France et des Français que nous portons. Etat, Conseil départemental, Conseil régional, communes de La Réunion, mais aussi de Mayotte, sans oublier les TAAF : l'ensemble des acteurs doivent continuer à travailler ensemble.

L'important n'est pas tant la forme de la décentralisation, mais comment l'on travaille ensemble pour affronter ces défis

La décentralisation pose de multiples questions, notamment sur l'identité et le périmètre des différents échelons territoriaux. Mais la véritable question est ailleurs : que fait-on ensemble ? Aujourd'hui, nous mettons à l'honneur le Département. Nous soulignons ses succès et réfléchissons au futur.

Mais c'est bien l'ensemble des acteurs qui est concerné, il faut penser le Département en relation avec l'ensemble des acteurs.

Et les acteurs sont nombreux : Etat, Conseil départemental, Conseil régional, communes, partenaires sociaux, entreprises. Pourtant, il n'y a pas à travailler en tuyaux d'orgue : **tous les acteurs sont concernés par l'avenir de La Réunion. Tous disposent de compétences, de leviers pour appuyer le développement de La Réunion et améliorer le quotidien des Réunionnais.**

Ce sur ce quoi nous devons sans cesse réfléchir, c'est comment travailler ensemble ? Comment mettre en musique nos compétences pour atteindre l'objectif que nous poursuivons : le développement de l'île ?

Pour cela, il nous faut continuer à travailler ensemble, multiplier les échanges, renforcer notre coopération sur l'ensemble des défis auxquels nous sommes confrontés. Et je ne peux que me réjouir à la vue de la richesse du programme et de la diversité des invités de ce colloque.

EXTRAITS DE LA PRÉSENTATION DE L'EXPOSITION

« *Longue vue sur la départementalisation* »

« Longue vue sur la départementalisation »

David Gagneur (IHOI).....14

Longue vue sur la départementalisation

Exposition virtuelle de l'Iconothèque historique de l'océan Indien

www.ihoi.org

Conseil départemental de La Réunion

Commissaire: David Gagneur

Chef de mission,

Docteur en histoire contemporaine

« La Seconde Guerre mondiale a définitivement ébranlé le système colonial ». L'opinion est partagée entre la survie de la grandeur française dans l'Empire et la sauvegarde du rôle de la France dans le repliement économique. En Afrique, en Indochine ou à Madagascar surgit l'explosion des revendications nationalistes.



La liberté faisant le tour du monde, vers 1850

Créateur non identifié, Musée Léon Dierx, 1977.06.76

La décolonisation commence par un paradoxe. À un moment où l'Empire français est en pleine déliquescence, la « Vieille Colonie » de La Réunion et ses consœurs de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, choisissent le resserrement des liens avec la Mère patrie.

Cette marche vers la départementalisation a commencé 150 ans plus tôt. La constitution de l'an II (22 août 1795) pose le principe d'une première assimilation des colonies: « Les colonies, dans toutes les parties du monde, font partie intégrante de la république française, et sont soumises aux mêmes lois constitutionnelles »... Le principe d'indivisibilité est posé, mais La Réunion demeure en contradiction avec la loi française qui proscriit l'esclavage sur son sol (décret du 4 février 1794): l'opposition assez ferme et insurrectionnelle des colons opposés à la législation constitutionnelle a raison de ce décret. C'est la Révolution de la République fraternelle qui consacrera l'émancipation en 1848.

Sous la Troisième République plusieurs occasions apparaissent pour se rapprocher de la Mère patrie. L'idée la plus largement répandue en matière de législation constitutionnelle ultramarine est celle, double, de l'assimilation politique d'une part, et de l'autonomie administrative d'autre part. L'ensemble des acteurs politiques semble s'accorder sur les spécificités liées à l'éloignement.

1936 tant dans la vie politique que syndicale de la colonie, est synonyme de grand chamboulement. Le point d'orgue de la contestation du statu quo éclate le 11 novembre 1936. Dans cette manifestation en faveur de la paix, alors que l'on sent la montée des périls en Europe, une banderole affiche pour la première fois dans la rue et de manière ostentatoire la volonté d'une opinion de désir de Département français.



Danse des Noirs sur la place du gouvernement le 20 décembre 1848, Potémont, Adolphe Martial - Musée Léon Dierx, 1984.07.02.50



Défilé du 11 novembre 1936 pour la paix avec une banderole réclamant le statut de Département français - Fonds privé



Manifestation célébrant la départementalisation devant le Jardin de l'Etat, 1946 ou 1947 - Albany, André, Fonds privé Gilbert Albany, avec l'aimable autorisation de Renée Paule Albany.

Sa consécration juridique, la loi du 19 mars 1946, énonce des principes fondamentaux. La mise en œuvre de cette assimilation est lourde de conséquences tant sur le plan social, économique et démographique. Quand les événements ont eu lieu, il est commode pour l'esprit de dire qu'ils étaient inéluctables. Cela ne signifie pas que d'autres voies n'eussent pas existé, mais c'est un choix qui a été effectué et qui appartient à l'Histoire...



Adduction d'eau de l'hôpital de St-Denis, 1953-1957
Créateur non identifié, Archives départementales de La Réunion, 1028W37.62



L'heure de la cantine. Devant la mairie du Tampon, 1958-1960
André, Jeanne - Fonds privé Jeanne André

- Retrouvez aussi le dossier pédagogique « Vivre La Réunion » qui regroupe des activités pédagogiques pour les écoles élémentaires, collèges et lycées (Dir. Gilles Gauvin).

GOUVERNANCE

Session 1

Introduction

Julie Dupont-Lassale (*Université de La Réunion*)..... 19

70 ans de gouvernance : l'historique de la départementalisation

Yvan Combeau (*Université de La Réunion*) 23

Le rapport Jean Finance : diagnostic de La Réunion – Département

Mario Serviabile (*Université de La Réunion*) 36

Synthèse de la table ronde 39

Introduction

Julie Dupont-Lassalle

Maître de conférences HDR en droit public

Membre du Centre de recherche juridique (EA 14)

En guise d'introduction de ce colloque consacré aux soixante-dix-ans de la départementalisation Outre-mer, il est intéressant de dresser la liste en forme de bilan de tout ce qui a été accompli dans le « feuilleton de la départementalisation », qui a connu de multiples épisodes. Les grandes dates qui ont jalonné l'histoire « juridique » des Départements d'Outre-mer depuis sept décennies seront succinctement présentées. Chaque étape trouve son importance sur un plan général, et met également en lumière le cheminement particulier du territoire de La Réunion qui a été fortement marqué, tout au long de l'histoire et cela n'est toujours pas démenti aujourd'hui, par un sentiment d'appartenance et d'identification très fort à la métropole. Plusieurs grandes étapes peuvent être rappelées, et l'on peut distinguer ce qui relève de l'« histoire ancienne » et ce qui entre dans les « temps modernes ».

L'histoire ancienne de la départementalisation

La loi 1946 est le point de départ de l'histoire de la départementalisation Outre-mer¹. Ce qui sous-tendait la loi était la volonté de rompre avec le passé colonial² et d'exister davantage au sein de la République. Sur un plan strictement juridique, l'objectif principal de la départementalisation, au-delà du statut conféré, a été principalement d'aligner les quatre plus vieilles colonies avec la métropole en leur permettant de se voir appliquer les mêmes lois. La loi de départementalisation a institué la règle de l'identité législative en vertu de laquelle les lois s'appliquent de plein droit dans les départements, c'est à dire sans qu'il soit besoin de le spécifier.

L'assimilation n'était pas parfaitement aboutie puisqu'elle a mis en place un système transitoire. Il fallait tout d'abord intégrer les lois adoptées avant le 19 mars 1946. Seules ont été applicables à compter

du 19 mars 1946 celles qui l'étaient déjà auparavant ou celles qui ont été étendues par un décret d'application³. Faute d'avoir fait l'objet d'un tel décret, nombreux sont les textes qui sont restés inappliqués. Ensuite, pour ce qui est de la législation adoptée à partir du 19 mars 1946, c'est une vision très particulière du principe d'identité qui était exprimée. En effet, il était nécessaire qu'une disposition expresse prévoie l'application de la loi aux DOM⁴. Dans un premier temps, l'application stricte du principe d'identité a donc été pour le moins nuancée.

Ce n'est qu'avec la **Constitution du 27 octobre 1946** que l'assimilation législative a été réellement assumée⁵. L'article 73 prévoyait alors que « *le régime législatif des départements d'Outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exception déterminée par la loi* ». Désormais, on inverse la logique passée : jusqu'à lors les lois n'étaient pas applicables, sauf si cela était expressément précisé, tandis qu'avec cette disposition les lois sont applicables, sauf mention expresse contraire.

La position des élus réunionnais à cette période était sans équivoque. Ils étaient en grande partie favorables à la départementalisation comme leurs homologues Antillais et Guyanais, ce dont peuvent attester les débats précédant la loi. C'est pourtant le Parti Communiste qui a porté le projet de départementalisation, en les personnes de Raymond Vergès et Léon de Lepervanche.

Pourtant, dès cette période, une volonté de se démarquer des autres départements est apparue, ce que l'on peut déceler dans les propos tenus par Raymond Vergès : « *Sans être aux antipodes, l'île de La Réunion se situe (...) très loin de la métropole. Cependant, nulle autre colonie ne s'y rattache par des liens plus solides et plus étroits* »⁶. On verra que cette tendance à se démarquer ne va cesser de se consolider au fil du temps.

C'est enfin la **Constitution du 4 octobre 1958** qu'il faut évoquer. La Constitution de 1958 ne fait aucune différence entre les départements métropolitains et ceux situés Outre-mer comme en atteste son article 72 qui cite indifféremment « les communes, les départements, les territoires d'Outre-mer » comme collectivités de la République. De manière évidente, les départements d'Outre-mer ne forment pas une catégorie particulière de collectivités de la République mais sont au contraire intégrés aux départements

1 Pour une étude approfondie de la loi, v. Olivier Dupéré, La loi du 19 mars 1946, un droit transitoire de la départementalisation ultra-marine, Institut Universitaire Varenne, collection « Kultura », à paraître.

2 V. en ce sens le discours de Gaston Monnerville, Assemblée Nationale Constituante, 14 mars 1946 : « La survie impériale que je viens de dénoncer doit disparaître immédiatement » (http://www.lameca.org/dossiers/departementalisation/pdis_monnerville.htm). Sur le passage

des colonies à l'Outre-mer, v. V. Dimier, « De la France coloniale à l'Outre-mer », Pouvoirs, 2005, n° 2, p. 37-57.

3 Article 2 de la loi.

4 Article 3, alinéa 1er, de la loi : « Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, sur mention expresse insérée aux textes ».

5 Même si en réalité toutes les difficultés n'ont pas disparu, puisque certaines ambiguïtés demeuraient. V. à ce sujet

J.-Y. Faberon et J. Ziller, Droit des collectivités d'Outre-mer, LGDJ, 2007, p. 43 et s. V. également O. Dupéré, préc.

6 Propos prononcés lors des débats du 14 mars 1946 à l'Assemblée nationale constituante, consignés dans l'ouvrage La loi du 19 mars 1946. Les débats à l'assemblée constituante, Saint-Denis, Collection Études et documents, 1946-1996, p. 90.

métropolitains. Quant à l'article 73, il envisage le pouvoir d'adaptation des Départements d'Outre-mer, qui n'a jamais été démenti et qui permet d'assouplir le principe d'assimilation afin de le rendre praticable sur les territoires concernés⁷.

Faisons également une mention de la prise en compte des Départements d'Outre-mer par le Traité instituant la Communauté économique européenne, signal fort envoyé à ces territoires de la similitude de traitement dont ils peuvent également bénéficier sur le terrain européen, en vertu du principe d'intégration. Il est envisagé en effet l'application de certaines dispositions particulières et générales à ces départements, comme la libre circulation des marchandises, la « libération » des services ou encore les règles de concurrence⁸. Avec le Traité d'Amsterdam en 1997 les régions ultrapériphériques sont officiellement créées et l'application du droit communautaire généralisé à l'ensemble du traité⁹. Enfin, l'intégralité du droit de l'Union trouve à s'appliquer depuis le Traité de Lisbonne¹⁰. Il faut souligner que la même logique commandant aux adaptations en droit interne du droit commun aux Départements d'Outre-mer va trouver à s'appliquer au niveau de l'Union européenne puisqu'il va être possible de déroger à certaines règles européennes et obtenir l'application de règles spécifiques « *tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières* »¹¹ de ces territoires¹². Que l'on pense notamment aux règles spécifiques en matière fiscale ou celles relatives à l'importation des marchandises et leur taxation exceptionnelle (c'est bien sûr au très décrié octroi de mer qu'il est fait référence¹³). Grâce à ce statut de régions ultrapériphériques, les collectivités sont éligibles aux financements européens¹⁴ et l'on sait l'importance qu'ils revêtent, notamment à La Réunion¹⁵.

Concernant spécifiquement les enjeux réunionnais, dès les années 1960, le consensus qui avait abouti à la loi de départementalisation a laissé place à des sensibilités différentes quant à l'avenir¹⁶. Le point d'achoppement n'était alors pas tant institutionnel (cela viendra plus tard) mais davantage matériel. Certains militaient pour une indépendance plus marquée vis à vis des lois de métropole, avec une adaptation mais de plus en plus poussée, tandis que d'autres protégeaient une vision prudente et distanciée vers tout ce qui pouvait se rapprocher de la spécialité, comme autant de risques de faire sortir La Réunion de la République ou tout du moins du schéma de droit commun¹⁷.

Ces divergences sont toutefois restées sans conséquence, tout occupée qu'était La Réunion à mettre en place progressivement les administrations, les institutions, et à se familiariser avec les nouvelles compétences. Se sont également progressivement mis en route les projets d'aménagement du territoire et les programmes de développement économique, en grande partie par l'entremise du Fonds d'investissement des départements d'Outre-mer¹⁸.

Les évolutions des départements vont se poursuivre en **1982**, plus précisément à partir du 2 mars, date de ce qu'il est convenu de nommer l'acte de naissance de la décentralisation, ou tout du moins de sa version moderne. Cette date clé dans l'évolution de la carte administrative française a créé un nouveau bouleversement dans les Départements d'Outre-mer, qui commençaient tout juste à s'accommoder de leur statut. L'élévation de la région au rang de collectivité territoriale et la consécration du président du Conseil général comme exécutif de la collectivité ont été les apports majeurs de cette évolution. La mise en place de la région dans les départements d'Outre-mer a été

7 Conformément aux vœux exprimés dans les débats précédant la loi de départementalisation par Aimé Césaire dans son discours du 11 mars 1946 (JO, Débats, Assemblée constituante, 11 mars 1946, p. 659) : « Nous ajoutons d'ailleurs que l'assimilation qui vous est aujourd'hui proposée, loin d'être une assimilation rigide, une assimilation « géométrique », une assimilation contre nature, est une assimilation souple intelligente et réaliste ».

8 En vertu de l'article 227 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

9 V. en ce sens l'article 299 du Traité instituant la Communauté européenne. L'applicabilité de l'ensemble du droit communautaire avait déjà été établie par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Hansen du 10 octobre 1978 (Aff. 148/77, ECLI:EU:C:1978:173). En revanche, le droit de l'Union européenne, issu du Traité sur l'Union européenne, ne trouve pas à s'appliquer avant 2009.

10 En vertu de l'article 355 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349 ». Cela signifie que le droit issu aussi bien du Traité sur l'Union européenne que du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne va pouvoir être mis en œuvre dans les départements d'Outre-mer.

11 Article 349 du TFUE. La disposition renvoie à différents facteurs qui nuisent au développement de ces collec-

tivités : « Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits » (nous soulignons).

12 Pour une vision d'ensemble de ces adaptations, v. le fascicule 472 Jurisclasseur Europe Traité de D. Custos, « Champ d'application territorial du droit communautaire et de l'Union. Départements d'Outre-mer, Réalité de l'intégration ».

13 Voir à cet égard F. Rakotondrahaso, « La reconduction de l'octroi de mer », JCP A, 2015, n° 27, p. 5.

14 Sur l'attribution des fonds européens, v. notamment H. Pongérard-Payet, « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », Europe, 2013, Étude 1, p. 5-12 ; du même auteur, v. « Les régions ultrapériphériques de l'océan Indien dans la politique européenne de cohésion 2014-2020 », in Y. COMBEAU ea (dir.), *Dire l'océan Indien*, Actes du colloque des 5-6 novembre 2015, Université de La Réunion, à paraître.

15 Sur un plan quantitatif, les fonds représentent une manne financière sans égale. Ainsi, pour la période 2014-2020, les fonds les plus importants se répartissent comme tel : les fonds FEDER se montent à 1 130 456 061 €, les fonds FSE à 516 843 939 €, et les fonds FEADER à 385 500 000 € (source Commissariat général à l'égalité des territoires :

<http://www.cgnet.gouv.fr/thematiques/europe>). Sur un plan quantitatif de nombreux projets ont été menés à leur terme en grande partie grâce à la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne : citons pour les plus symboliques la route des tamarins (plus grand projet cofinancé par la politique régionale européenne en France, avec près de 190 millions d'euros pour le seul FEDER : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/20090709_tamarins_press_fr.pdf), ou la nouvelle route du littoral (avec près de 80 millions d'euros venus du FEDER : http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/projects/france/new-coastal-highway-is-using-advanced-innovative-technology-to-ensure-transport-safety).

16 Sur ces dissonances nous renvoyons à la table ronde lors du colloque sur les 70 ans de la départementalisation organisé par la faculté de droit et d'économie de l'université de La Réunion le 14 avril 2016. Voir en particulier les propos de Jean-Paul Virapoullé (<https://www.youtube.com/watch?v=d84eQ2Mk-GA&list=PLJnvUWYNYCAYz7i3ZjBlmL02KAWOhKSGl&index=16>).

17 V. à cet égard la contribution d'Y. Combeau, « Bref historique de la départementalisation – 1946-2016 ».

18 Sur la présentation du Fonds et son évolution à partir de 1984, v. le Rapport d'information n° 93 (2001-2002) de M. Roland du LUART, fait au nom de la commission des finances, déposé au Sénat le 22 novembre 2001 (https://www.senat.fr/rap/r01-093/r01-093_mono.html#toc3).

débatte tant la superposition de deux collectivités sur un même territoire, avec une population identique ne s'imposait pas comme une évidence. Le secrétaire d'État aux Départements et Territoires d'Outre-mer, Henri Emmanuelli, avait alors tenté de substituer à l'organisation Région/Département de droit commun une Assemblée unique chargée d'exercer les compétences du Département et de la Région¹⁹. Le projet de loi fut censuré par le Conseil constitutionnel qui a notamment considéré que l'institution d'une assemblée unique en lieu et place des assemblées départementales et régionales allait au-delà de la possibilité d'adaptation consacrée par l'article 73 de la Constitution²⁰. Ce faisant, le juge constitutionnel retient une vision large de l'assimilation visée par l'article 73 qui est non seulement législative, mais également institutionnelle²¹. Suite à cet échec va être adoptée la loi du 31 décembre 1982 qui va calquer le schéma métropolitain dans les départements d'Outre-mer en instituant la région²². Dans sa lignée, la loi du 2 août 1984 a organisé les compétences de la nouvelle région d'Outre-mer²³.

Les élus réunionnais étaient alors divisés. Les élus de gauche s'étaient montrés favorables à l'assemblée unique, tandis que la droite militait pour la mise en place de la région. C'est ce qui explique que Louis Virapoulle fasse partie du groupe des Sénateurs ayant saisi la juridiction constitutionnelle pour examiner le projet de loi. Les forces politiques de droite avaient conquis le Conseil général en début d'année, et craignait de disparaître en cas d'assemblée unique. Pourtant, cette période a permis de faire taire les velléités d'évolution pendant de nombreuses années tant la question de la mise en place de l'assemblée unique a cristallisé tensions et rivalités. Par ailleurs, la décentralisation a été unanimement perçue comme un moyen de disposer d'une autonomie renforcée sans qu'une distanciation du pouvoir central ne soit davantage nécessaire, ce qui rendait de nouvelles discussions inutiles.

Les temps modernes de la départementalisation

Plusieurs événements d'importance inégale vont marquer la période moderne de la départementalisation Outre-mer.

Alors que les débats sur l'avenir des Départements d'Outre-mer semblaient s'être apaisés depuis près de deux décennies, les discussions ont finalement repris à l'occasion de l'adoption de la **loi d'orientation sur l'Outre-mer**, dite « LOOM »²⁴. Cette loi visait à octroyer davantage de compétences aux conseillers généraux et régionaux, comme la négociation des accords internationaux avec des États voisins. Elle participait du mouvement de poursuite de la décentralisation et de différenciation des Départements d'Outre-mer en leur offrant de nouvelles possibilités d'adaptations²⁵. Michel Tamaya, député de La Réunion, et Claude Lise, Sénateur de la Martinique, avaient été chargés par le premier ministre de produire un rapport sur l'évolution institutionnelle des départements d'Outre-mer²⁶. Par ailleurs, et surtout, cette loi a permis la création du Congrès, instance formée des élus du Département et de la Région, chargés de se réunir notamment pour « délibérer de toute proposition d'évolution institutionnelle »²⁷.

Là encore le positionnement des élus réunionnais se détache du reste des Départements d'Outre-mer. En effet, La Réunion a demandé *a posteriori* à ne pas bénéficier de cette option d'impulser les changements institutionnels²⁸. Ses élus ont de surcroît réussi à faire apparaître au sein de la loi le lien particulier entretenu avec la métropole par la phrase suivante : « *Respectant l'attachement des Réunionnais à ce que l'organisation de leur île s'inscrive dans le droit commun, elle accorde aux assemblées locales des départements français d'Amérique la capacité de proposer des évolutions statutaire* »²⁹. Cette renonciation au Congrès et à la possibilité d'être l'instigateur d'une réforme institutionnelle, initiée par les élus de la droite réunionnaise, est régulièrement dénoncée par des élus de la gauche, et en particulier du parti communiste, qui tentent en vain de faire rétablir cette institution³⁰.

19 V. le texte n° 1084 déposé à l'Assemblée nationale le 21 septembre 1982 (<http://www.senat.fr/dossierlegislatif/a81821084.html#block-timeline>). Sur ce projet et ses implications, nous renvoyons aux développements d'A. Oraison, « Plaidoyer pour la fusion de la région et du département de La Réunion », RJOI, n° 19, 2014, spéc. p. 145-146.

20 Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion.

21 En ce sens P. Avril et J. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française », Pouvoirs, n° 25, 1982, p. 184. V. aussi L. Favoreu, Note sous décision, RDP, 1983, n° 2, p. 333.

22 Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982, portant organisation des Régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, JORF du 1^{er} janvier 1983, p. 13.

23 Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique

et de La Réunion, JORF du 3 août 1984, p. 2559. V. à ce sujet J.-C. Fortier et C. Vitalien, « Les compétences des régions monodépartementales d'Outre-mer », in Les nouvelles compétences locales, Economica, 1985, p. 415-445. V. également A. Oraison, Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'Outre-mer (Les avatars de la décentralisation dans les DOM), Université de La Réunion, 1985, 140 p.

24 Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, JORF du 14 décembre 2000, p. 19760-19777.

25 Voir en particulier les dispositions relatives au développement de la culture et des identités Outre-mer.

26 « Les départements d'Outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité », La Documentation française, collection des rapports officiels, 1999, 214 p.

27 Voir l'article 62 de la loi dans sa rédaction d'origine. C'est désormais l'article L. 5915-1 du Code général des collectivités territoriales.

28 La modification de l'article d'origine a été permise par l'article 1er de la loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant

habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable Outre-mer (JORF n° 135 du 13 juin 2001, p. 9336).

29 Nous soulignons. C'est par le jeu d'un amendement que cette modification a été obtenue : amendement n° 182 présenté à l'Assemblée nationale lors de la deuxième séance du 11 octobre 2000, finalement entériné dans la loi adoptée le 13 décembre.

30 Le Sénateur Paul Vergès a déposé un amendement dans le cadre des débats sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions. Cet amendement n° 65 adopté par le Sénat le 30 octobre 2014 visait à rétablir la possibilité pour La Réunion de rétablir l'instance du Congrès en ajoutant un article dans la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (JORF n° 0173 du 28 juillet 2011). Il a réitéré sa tentative en proposant l'amendement n° 8 dans le cadre de la loi, rejeté lors de la séance du 26 mai 2015.

Par ailleurs, lors des discussions relatives au projet de loi sur l'orientation de l'Outre-mer, une autre proposition émanant de cinq députés réunionnais a fait trembler l'île : celle du découpage de la région en deux départements. Ils soulignaient le déséquilibre entre le Nord et le Sud de l'île, donnant lieu selon les élus du Sud à certaines injustices³¹ et proposaient d'intégrer au sein du projet en discussion une disposition permettant d'instituer la bidépartementalisation³². Cette possibilité n'a finalement pas été retenue dans le texte final, faute d'avoir obtenu l'accord des deux collectivités en place et suite aux sondages qui démontraient une hostilité de la population à ce projet de découpage³³. Malgré l'échec de cette tentative, certains rééquilibrages ont tout de même été faits, dont certains exemples symboliques peuvent être rappelés : la création de l'aéroport de Pierrefonds ou de l'antenne universitaire Sud du Tampon.

Ce qui est intéressant, dans les débats sur la bidépartementalisation, c'est qu'ils ont dépassé les clivages politiques. Ce n'était pas l'opposition des élus de droite et de gauche mais des élus du Sud face aux élus du Nord. Dans le même temps, il faut également noter plusieurs mouvements d'harmonisation des compétences entre le Conseil général et le Conseil régional, qui ont démontré une très bonne entente entre les élus et leurs services et leur volonté de rationaliser leurs interventions³⁴.

Ces mouvements du début des années 2000, montrent que l'on se départit progressivement d'une vision globale des départements d'Outre-mer et que l'on va accentuer leurs spécificités. La déclaration de Jacques Chirac à Champ Fleuri est tout à fait révélatrice de cet état d'esprit³⁵, en germe dans la LOOM, et qui va se poursuivre en 2003.

La révision constitutionnelle du **28 mars 2003** est le dernier événement marquant de l'histoire moderne de la départementalisation. C'est une révision de la Constitution d'une très grande importance puisqu'elle a contribué à remanier les dispositions relatives à l'Ou-

tre-mer. Pour ce qui est des départements d'Outre-mer, plusieurs évolutions notables peuvent être relevées :

- la possibilité pour les Départements d'Outre-mer de changer de statut³⁶, c'est à dire devenir Collectivité d'Outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution (ce que firent Saint-Barthélemy et Saint-Martin en 2007) ;
- la possibilité de changer de forme institutionnelle à savoir garder les collectivités existantes mais se doter d'une assemblée unique ou alors substituer aux collectivités existantes une collectivité unique³⁷ (à la manière de la Martinique et de la Guyane) ;
- la possibilité de bénéficier d'une compétence normative supplémentaire. En plus du pouvoir d'adaptation qui est confirmé, les constituants offrent la possibilité pour les départements d'Outre-mer de fixer eux-mêmes les règles sur leur territoire, sous certaines conditions³⁸. Cette intervention dans le domaine de la loi démontre encore une fois que l'évolution des textes est favorable à un mouvement d'individualisation des collectivités.

C'est une nouvelle occasion pour La Réunion de marquer sa spécificité, par l'adoption du fameux « amendement Virapoullé », porté également par Anne-Marie Payet, qui prévoit que les collectivités de l'île renoncent à l'utilisation du pouvoir normatif supplémentaire offert par la révision constitutionnelle. C'est le risque de glissement progressif vers l'autonomie qui a été avancé par les partisans de cette exception. Plusieurs tentatives ont été faites pour revenir sur cet amendement, en vain³⁹.

Ces prises de position montrent qu'une partie des élus réunionnais s'attache à préserver l'acquis institutionnel et se garde de toute évolution. S'il est souvent invoqué l'expression « Nou lé pas plus, nou lé pas moins » en forme de slogan, on pourrait affirmer désormais « nous lé pas moins, mais nou lé surtout pas plus ».

31 La Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, s'est rendue à La Réunion du 12 au 15 janvier 2000. Cette mission a donné lieu au Rapport d'information n° 366. Sur les injustices mise en lumière, v. spécialement p. 31 et s. : le taux de chômage plus élevé, nombre de cadres plus faible, concentration moins forte des entreprises, absence de la majorité des services publics...

32 Pour consulter le texte de l'article proposé : <https://www.senat.fr/rap/100-048/100-04820.html>.

33 C'est le Sénat qui avait supprimé l'article fondant la bidépartementalisation, ensuite réintroduit par les députés avant d'être rejeté à nouveau par le Sénat. Voir le Rapport n° 48 de M. José BALARELLO, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 25 octobre 2000 (<http://www.senat.fr/rap/100-048/100-0482.html#toc4>).

34 Sur ce sujet, v. J. Dupont-Lassalle, « Quel avenir pour le Département de La Réunion : la perspective de la collectivité unique », in 1946-1976 : Soixante-dix ans de

départementalisation ultra-marine : entre diversité législative et unité constitutionnelle dans la République », issu du colloque organisé à la faculté de droit et d'économie le 14 avril 2016, à paraître aux éditions PUAM.

35 Discours prononcé le 18 mai 2001 (<http://discours.vie-publique.fr/notices/017000085.html>) : « l'heure des statuts uniformes est passée. Il n'y a plus aujourd'hui de formule unique qui réponde efficacement aux attentes variées des différentes collectivités d'Outre-mer. Chacune d'entre elles doit être libre de définir, au sein de la République, le régime le plus conforme à ses aspirations et à ses besoins, sans se voir opposer un cadre rigide et identique ». V. à ce propos R. Bacque, « M. Chirac propose une révision constitutionnelle pour offrir des statuts « à la carte » à l'Outre-mer », *Le Monde*, 20-21 mai 2001, p. 7.

36 En vertu de l'article 72-4, alinéa 1er de la Constitution.

37 En vertu de l'article 73, alinéa 7 de la Constitution.

38 En vertu de l'article 73, alinéa 3 de la Constitution, les collectivités « pour tenir compte de leurs spécificités (...) être habilitées (...) à fixer elles-mêmes les règles

applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement ».

39 V. la proposition de loi constitutionnelle n° 487 visant à étendre à La Réunion la possibilité accordée à la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane de fixer les règles applicables sur leur territoire dans des matières limitées relevant de la loi, enregistrée à la Présidence du Sénat le 9 avril 2013, suivie par la proposition de loi constitutionnelle n° 1101 visant à étendre aux collectivités de l'île de La Réunion les possibilités de délégation du pouvoir normatif national prévues à l'article 73 alinéas 3 et 4 de la Constitution, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2013. Une nouvelle tentative a été faite en 2015 avec la proposition de loi constitutionnelle n° 114 visant à étendre à La Réunion la possibilité accordée à la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane de fixer les règles applicables sur leur territoire dans des matières limitées relevant de la loi, enregistrée à la Présidence du Sénat le 27 octobre.

En conclusion, on se rend compte que le chemin parcouru est fait de tension permanente entre assimilation et différenciation, entre permanence et changement. Indéniablement, La Réunion a été progressivement marquée par une certaine forme de « singularité dans le droit commun »⁴⁰. Ces tensions maintiennent un équilibre dans la société réunionnaise qui explique que les évolutions institutionnelles ne sont plus la priorité, d'autant que les expériences de la Martinique et de la Guyane seront précieuses pour des réflexions à venir⁴¹. Il est évident que le chemin parcouru a été difficile, mais pour reprendre les termes de S. Kierkegaard, « Ce n'est pas le chemin qui est difficile, c'est le difficile qui est le chemin », et les soixante-dix années parcourues sont de toute évidence très encourageantes.

70 ans de gouvernance : l'historique de la départementalisation (1946-2016)

Yvan Combeau

*Professeur en Histoire contemporaine
Université de La Réunion*

Nul ne doute de la complexité à réaliser une synthèse (en quelques pages ou en quelques minutes) pour feuilleter 7 décennies d'une histoire départementale particulièrement dense. La Réunion passe en ces années de la colonie au département, du sous-développement à la « modernité », une accélération globale de son histoire à l'échelle d'un département.

Assemblage malaisé au regard des connaissances accumulées depuis plusieurs années. La dynamique des recherches historiques sur cette période de deux Républiques permet de disposer de très nombreux travaux⁴² et une « histoire totale » de La Réunion peut être aujourd'hui envisagée. Les études sur la départementalisation se sont multipliées. Récemment, le programme de recherches (TIC et Histoire du CRESOI en partenariat avec La Région Réunion) a permis de réaliser un ensemble de vidéos à destination d'un public universitaire, mais plus largement de passionnés d'histoire, mettant en gerbe un grand nombre de données sur la naissance du département⁴³.

La départementalisation par la loi officiellement parue au *Journal Officiel* du 19 mars 1946 est un événement fondateur dans l'histoire de l'île de La Réunion. La départementalisation se lit comme une rupture tout en étant une forte marque de l'expression d'une profonde continuité. Avec cette loi, La Réunion quitte les habits de la colonie pour prendre ceux d'un département français dans le sud-ouest de l'océan Indien. L'île change de statut sans rompre, bien au contraire, avec la France. La rupture départementaliste est écrite dans le même temps où ses tenants (les artisans de 1946 sont principalement membres du P.C.F.) affirment leur volonté de renforcer les liens avec la France. Le vote des trois articles de la loi ouvre un nouveau cycle. Il marque la fin d'une colonie. Et dans le même

40 Selon l'expression de R. Ghevontian, « La Réunion et les lois de décentralisation : la singularité dans le droit commun », in *La spécificité juridique des territoires français de l'Océan indien*, Annuaire des pays de l'Océan indien, PUAM, 2006, p. 35 et s. Sur la position particulière de La Réunion, voir aussi Y. Combeau, « La Réunion et la décentralisation (1963-1983-

2003) », in *La décentralisation. Histoire, bilans, évolutions*, textes réunis par E. Maestri, L'Harmattan, 2003, p. 105.

41 Nous renvoyons aux nombreuses critiques formulées par deux élus de l'opposition guyanaise et martiniquaise, Joseph Virassamy et Ange Éric Rangom : « CTM, CTG : l'imposture », brochure critique sur les choix faits au

sein de ces deux collectivités transformées en collectivités uniques en fin d'année 2015.

42 Signe notable du dynamisme de la recherche en histoire à l'Université de La Réunion.

43 Se reporter aux pages du site du Centre d'histoire de l'Université de La Réunion (www.cresoi.fr)

mouvement, les débats et la longue liste des argumentaires du discours des partisans de la départementalisation révèlent une passion française et républicaine. Le département de mars 1946 affirme l'ancrage désiré au sein de la nation française. La départementalisation de La Réunion c'est une décolonisation intra-française. « Une décolonisation intra-française » : la formule contient tous les paradoxes de ce moment de ruptures et de pérennité. L'île de La Réunion quitte les rivages coloniaux pour mieux s'ancrer à la « nation France ».

Une idée ancienne. La départementalisation de mars 1946 s'étudie intrinsèquement comme le prolongement des combats menés depuis le XIX^e siècle (revendication sous la Révolution française, discours des Francs-Créoles, déclaration de Sarda Garriga⁴⁴). Un présent qui trouve des origines dans les engagements des républicains de gauche des années Trente. Le Front populaire remet à l'ordre du jour la revendication départementaliste. En ces mois, le gouverneur Truitard estime d'ailleurs que La Réunion se range davantage dans la colonne des départements (éloigné précise-t-il) que des colonies⁴⁵. Et les hommes de 1946 sont pour une large part les manifestants de 1936-1937 qui défilent sous la banderole « La Réunion département français ». Le régime de Vichy constitue durant deux années une rude parenthèse⁴⁶. Ce n'est qu'avec le renouveau politique au sein de la colonie gaulliste (avec le gouverneur André Capagorry) que l'expression en faveur de la départementalisation réapparaît. En 1945, l'expression électorale des municipales, des cantonales et plus encore les élections décisives à la première Assemblée constituante recomposent la société politique réunionnaise. À Paris, le plaidoyer des députés favorables à la départementalisation largue les amarres coloniales et navigue avec les ris nationaux. Et la compréhension de cette loi est consubstantielle de ce double trait. L'événement s'inscrit tant dans la continuité que dans la rupture. Pour l'historien à la recherche des bornes chronologiques, des césures sur le temps qui court, la situation est duelle. Le mouvement redouble de sens : se défaire de la colonie pour mieux s'ancrer dans la République renaissante.

Une archéologie politique

Saisir les enseignements de la départementalisation invite à définir les strates d'une histoire de la vie politique réunionnaise. Sur ces 70 ans, se dessine une stratification avec d'inégales couches nationales, départementales, régionales, européennes, indianocéaniques.

Si le mot « gouvernance » présent dans l'intitulé de ce colloque peut être repris ici c'est bien pour caractériser les formes de l'action politique et les lignes directrices des exécutifs départementaux depuis 70 ans. La Réunion a longtemps établi une relation quasi univoque avec la « métropole » (département qui avait en héritage la colonie colonisatrice, le statut revendiqué par les élites de la société politique de « seconde métropole » dans l'océan Indien). Il ne s'agit pas seulement d'énumérer ces phases de la construction départementale mais bien de les évaluer, de mesurer leur importance dans l'histoire des temps présents et dans l'histoire immédiate. Il importe aussi de les apprécier à travers l'étude des idées politiques, des partis (nationaux ou réunionnais), les comportements du corps électoral. Cette lecture doit nous permettre de considérer ainsi les résultantes des forces en jeu depuis 1946 et de mieux cerner la présente et actuelle position du département de La Réunion dans ses multiples environnements (Nation, Union Européenne, océan Indien).

En 1946, quand débute l'écriture de ce récit sur l'histoire de la vie politique, le vote de la loi départementalisation transcrit la consécration d'un engagement politique et social. Les élus ultramarins qui viennent de remporter un succès dans l'hémicycle de la première Assemblée constituante en savent (et en savent) la valeur historique. Depuis Paris, avant même l'officialisation au *Journal Officiel*, les deux députés (Léon Lepervanche, Raymond Vergès) partagent leur honneur, communiquent leur joie. Dans leur télégramme, ils invitent à la célébration et aussi à la reconnaissance.

« Ce soir 14 mars 11 h 50. Assemblée Constituante unanimité proclame Réunion Département Français Stop. Prions Conseil général, municipalités, Union départementale et tous syndicats envoi télégramme remerciement président Assemblée Constituante et fêter cette date historique par grandiose manifestation, stop. Vive La Réunion. (Vergès - De Lepervanche) ».

La presse relaie ces appels au rassemblement. Plusieurs communes fêtent la nouvelle. L'union départementale réunionnaise des syndicats entend honorer cet acte législatif si décisif :

« Une grande manifestation comprenant défilé et meetings aura lieu à St Denis à l'occasion de l'adoption à l'unanimité du Parlement du projet Réunion Département Français. En vue de marquer cet heureux événement, l'Union invite tous les travailleurs syndiqués et sympathisants à se rendre en masse ce soir à 17 h 45 devant l'Hôtel de Ville où des orateurs tireront les conséquences de la réforme intervenue et qui

44 Lire sur ces périodes, les études des historiens Prosper Eve et Claude Wanquet.

45 Comme le note Didier Rouaux : « La départementalisation a largement été engagée durant le Front popu-

laire » in « La Réunion durant le Front populaire » dans l'ouvrage collectif (Ss dir Y. Combeau) *L'île de La Réunion sous la Troisième République*, Océan Éditions, 2008.

46 Sur la colonie sous Vichy, se reporter au livre de E. Combeau-Mari et E. Maestri (Ss. dir), *Le Régime de Vichy dans les colonies du sud-ouest de l'océan Indien*, Nathan-Sedes, 2001.

complète la libération de 1848. Drapeaux et bannières devront figurer à la manifestation ».

Le gouverneur par intérim, Jean Beyries, exalte les verbes de la loi. Il le fait dans le registre familial associant la reconnaissance envers la nation et l'annonce d'une ère nouvelle.

« ...Aussi suis-je bien certain que la population de La Réunion tout imprégnée de notre sang qui a déjà tant fait pour le rayonnement de notre civilisation et fourni tant de fiers chapitres à notre histoire saura par la modernisation de son train de vie figurer dans le cercle de famille des provinces françaises parmi les plus fortunées et les plus vivantes ».

Sur l'ensemble de l'île, le communiqué sur le changement de statut ne suscite pas de vagues d'enthousiasme. La conjoncture économique et sociale pèsent toujours sur le quotidien. Le 19 mars n'est pas un acte de magicien. Il ne transporte pas dans l'instant la colonie hors du sous-développement. Il ne rejette pas « un monde d'hier » dans le passé. Toutefois, la départementalisation apparaît pour le plus grand nombre des Réunionnais comme la promesse d'un meilleur dans leur quotidien. Au regard de la situation de misère et de pénurie, les trois articles de la loi fixent le cadre virtuel de futures réformes comme autant de dispositions et de réponses concrètes (aides économiques, soins médicaux, protection sociale...) modifiant l'existence des habitants. Le département se voit enveloppé d'une puissance transformatrice.

Les débats des constituants les 12 et 14 mars 1946 ont conclu une démarche collective, raisonnée et volontariste des députés élus six mois auparavant. L'histoire, selon une formule galvaudée, mais si juste dans ce présent, connaît une accélération. Les idées avancées lors de la campagne des municipales, des cantonales, de l'élection du 21 octobre 1945, ont été dépassé dans le creuset des travaux, et de l'ensemble des réflexions, des élus des « vieilles colonies » à l'intérieur de la commission des territoires d'Outre-mer de l'Assemblée constituante. Une fois encore, le politique marque ainsi combien il dispose de cette autonomie qui peut le caractériser par rapport aux déterminants ou aux contraintes économiques. Le politique détient cette part avérée de détermination... s'il veut la prendre. Il peut déployer face aux structures économiques, aux entraves annoncées, aux déclarations convenues, sa volonté riche de potentialités et d'alternatives. Il n'existe jamais un seul chemin. La colonie n'était pas le statut immuable, les « vieilles colonies » prédestinées à se maintenir dans l'espace impérial. Connaître et reconnaître un événement est une invite à se défier de tous les anachronismes. De concert avec la stratégie nationale définie alors sur une courte période (1945-1947) par le P.C.F., les députés communistes réunionnais ont été des artisans de la loi du 19 mars. Ce qui s'affirme lors des débats et du vote

unanime, ce qui se lit à travers leurs interventions, comme dans la rédaction de ce texte classant les « vieilles colonies » en département français et consolidant le principe de l'assimilation, c'est bien pour reprendre le slogan communiste de ces mois de la Libération « la France qui continue ». Un lien que le journal *Témoignages* résume dans ce titre souvent rappelé : *La départementalisation du beau travail communiste*.

Le texte ouvre assurément un nouveau cycle. Il marque la fin d'une colonie, la perte d'une terre et d'un sujet pour l'empire. Et dans la rhétorique de cette pensée politique, tous les débats révèlent, ce que les années 1942-1946 avaient déjà souligné, une passion française et républicaine, l'enracinement désiré, et argumenté, au sein de la Nation française. La départementalisation de La Réunion c'est une décolonisation française, et plus pertinemment une décolonisation intra-française. Du passé colonial, les deux députés communistes ont fait table rase. Et avec la même conviction, ils proclament l'exigence de plus de France dans ce sud-ouest de l'océan Indien. Quitter la colonie et être plus profondément enraciné avec le destin de la France. Tel est l'esprit de la départementalisation de 1946.

Les contemporains discernent la marque de cette continuité nationale. Il faut relire les débats pour saisir la pensée, les raisonnements, la culture politique, qui imprègnent ce présent. Ni geste, ni phraséologie révolutionnaire, nul drapeau à lancer par-dessus des journées tragiques ou des discours mythiques. Restent indubitablement, les figures, les paroles, les votes des deux députés réunionnais parmi les membres de la commission des territoires d'Outre-mer. Leur démarche s'enregistre comme un serment à la France de la Libération et à la reconstruction de La Réunion. Demeurent dans les mémoires quelques images. Les deux députés partis de l'aérodrome de La Possession rentrés pour fêter ces victoires, (mais aussi soutenir le « oui » au référendum et préparer les élections législatives ou de nouvelles élections à l'Assemblée constituante en fonction des futurs résultats du vote du 5 mai). Ce retour s'accompagne aussi de réunions publiques (telle la manifestation dans le futur jardin de l'État) en vue d'expliquer inlassablement et d'éclairer pédagogiquement les conséquences de la loi. L'heure se nomme alors espoir. Se projeter dans l'avenir signifie d'abord rompre avec la misère et le dénuement. Le département à bâtir est symbole d'une métamorphose. Dans l'esprit des mois qui suivent la Libération, la société politique dirigeante favorable à la départementalisation échafaude les contours d'un nouveau modèle insulaire. Dans les contours du département s'érigent les ambitions pour un développement français dans l'océan Indien. Et précisément, si la départementalisation de l'île de La Réunion

réaffirme, consolide l'appartenance à la France, elle ouvre aussi dans le même temps, de nouveaux franchissements. Là se situe la rupture annoncée.

La loi contient l'ordre et le mouvement (et la génération politique issue de la Troisième République comprend ce registre politique). Elle conjugue l'intégration et le changement. Quels que soient les angles de l'étude (politique, économique, sociaux...) l'événement 19 mars 1946 signe pour les contemporains un nouveau point d'entrée dans l'histoire de La Réunion. Expression de l'itinéraire singulier de l'île dans cette partie de l'océan Indien. « Avec La Réunion département, fini les Réunionnais citoyens de seconde zone », proclame Léon de Lepervanche. Et dans le même élan, le même discours, il se félicite de son action et de ses interventions en vue de faciliter l'installation de colons Réunionnais à Madagascar (« Ils bénéficieront d'une prime d'expatriation destinée à couvrir les frais de voyages et de première installation, d'une aide éventuelle du gouvernement de la Grande île). Lors des débats à l'Assemblée constituante, les thématiques anticapitalistes transparaissent fréquemment, mais le discours anticolonial n'est aucunement à l'ordre du jour. La Réunion, et la France, envisagent bien de continuer la colonisation sur les terres malgaches.

La loi fixe l'acte de naissance d'un nouveau cycle. Mutadis mutandis ; l'île vient de se doter des moyens d'une mutation. L'hostilité à ces changements encore tangible pour une fraction de la presse et des notables révèle combien la départementalisation bouleverse nombre de représentations, combien elle porte l'assurance d'un nouvel ordre. La mesure et l'ampleur des évolutions potentielles s'évaluent ainsi en creux à l'écoute des partisans du maintien d'un statu quo dans la colonie (*in statu quo ante*), qui refusent le mouvement et regrettent déjà le temps colonial.

« Le parti dit du Peuple au Pouvoir de La Réunion fait grand état du succès de notre représentation d'avoir obtenu le classement de la Colonie comme département français. Ce n'est que pur battage électoral car au fond il n'y a rien qui puisse nous être profitable. Plus on approfondit cette question plus on voit que nous serons dupes de cet état de choses. Entre autres, soit disant avantage pour le prolétaire, on mentionne l'application des lois sociales existantes en France. Mais si il y en a qui ne sont pas encore appliquées ici, quelles sont elles ? Et même si il en existe qu'est ce qui peut empêcher de les appliquer dans la Colonie par un décret ? N'a-t-on pas toujours agi de la sorte ? »⁴⁷.

Ainsi, pour ces contempteurs le département n'existerait pas. La colonie demeurerait donc. Elle subsiste surtout chère à leurs cœurs et à leurs manières de

concevoir les relations avec la France. L'île se devrait de s'en tenir à une fonction : être « la seconde métropole » de l'océan Indien. Marius et Ary Leblond balayent ainsi le débat de l'Assemblée Constituante et tentent de nier l'existence du département. Le réel resterait colonial. Autant d'acteurs et de discours amblyopes qui n'entrevoient point la portée irrévocable de l'acte fondateur.

Nonobstant ces dernières butte-témoins d'un cycle colonial, la loi du 19 mars 1946 se lit bien comme un déclenchement. Mais dans le contexte de sous-développement caractéristique de l'île, la population de La Réunion est avant tout dans l'expectative des réponses sociales contenues dans le nouveau statut. Désormais autour de « la départementalisation » s'agrégent des comportements (les attentes, les attermoiements, les désillusions), mais également des débats sur sa concrétisation, son efficacité, ses aménagements ou son dépassement.

Un département oublié

La promesse de la départementalisation c'est une ambition d'être la France, d'être profondément Français. Mais en 1946 nous n'avons que la promesse, la parole d'une assemblée unanime. Départementaliser ? Tout reste pourtant à faire. Et en premier lieu à passer des mots des 3 articles de loi aux actes dans l'ancienne colonie si lointaine pour la machinerie gouvernementale de la quatrième République.

Sans entrer dans le détail des mois qui suivent la départementalisation, il faut bien insister sur les conversions qui s'opèrent. En quelques semaines, les conjonctures politiques réunionnaises et nationales changent. Les résultats du référendum (sur le projet de constitution du 19 avril) du 5 mai 1946 font basculer les équilibres nationaux. Le « non » l'emporte avec 53 %. Il signifie l'échec patent du Parti communiste français. La Réunion se démarque de ce mouvement de refus. Malgré une plus faible participation (soit 63 % contre 78 % à l'échelle du pays), l'influence communiste a été galvanisée avec 63 % des suffrages en faveur du « oui ». Dans la phase des nouvelles élections pour la deuxième assemblée constituante (dont l'objet est de reprendre le projet constitutionnel), l'île de La Réunion fait la Une d'une partie de la presse nationale. Le 25 mai 1946, l'assassinat d'Alexis de Villeneuve, leader du Mouvement des républicains populaires (M.R.P.), ouvre une période de très fortes tensions politiques. Un climat délétère reconfigure la vie politique en deux blocs antagonistes. Le gouverneur Capagorry modifie ses relations avec les dirigeants communistes. Les gaullistes

⁴⁷ *Le cri du peuple*, 16 avril 1946.

se réfèrent désormais au discours du général de Gaulle à Bayeux (juin 1946), qui préfigure la création du R.P.F. Les élections sont reportées au 16 juin. La Réunion élit deux députés de droite (Marcel Vauthier et Rapahaël Babet). Ils siègent dans la nouvelle assemblée constituante marquée par une poussée des scores du M.R.P. et une perte d'influence du P.C.F. La donne électorale qu'a connue la France sur la période allant d'octobre 1945 à avril 1946 se révélera un moment unique de la vie politique française. La Constitution est finalement adoptée lors du référendum le 15 octobre 1946 avec 53 %. Le vote des Réunionnais y est favorable à 67 %. La quatrième République se met en place avec la première consultation législative du 10 novembre 1946. Après une campagne électorale sous le contrôle de l'armée, La Réunion élit trois députés (Babet, Lepervanche, Vergès). Quand la nouvelle République s'installe la conjoncture et l'esprit qui ont dominé les débats établissant la départementalisation des « quatre vieilles colonies » est un lointain souvenir.

Avec la quatrième République (1946-1958), chacun sait combien les évolutions vont être lentes. Commence subséquemment le temps de l'intermédiation entre colonie et département. Au cours de cette période, les retards s'accumulent, s'aggravent. Les blocages annoncés par les objections du ministre Marius Moutet immobilisent le processus. Les habits du département ne sortent pas des penderies gouvernementales. Signe de ces renoncements, il faut attendre le 20 juillet 1947 pour qu'un préfet soit nommé et remplace le gouverneur. Le temps file et les actes se font attendre... À chaque anniversaire du texte de loi, les mêmes exhortations portant sur les intentions gouvernementales de la majorité accompagnent les démarches parlementaires des députés ultramarins : « entendez-vous effectivement intégrer les quatre vieilles colonies dans la communauté des départements français pour les avantages comme pour les sacrifices ». Certes, Vincent Auriol s'enflamme et exige « la transformation en départements de ces très vieux et très chers foyers de l'Union Française que sont La Réunion, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, dont la volonté librement exprimée, sous quelque latitude que ce soit, de faire corps avec la France fait loi pour tous... »⁴⁸. Les D.O.M doivent pourtant bien patienter et espérer. Entre colonie et département, l'île de La Réunion prend place dans cette intermédiation statutaire. Les retards s'accumulent. Cette misère s'accroît avec le cyclone de 1948. Les passages des cyclones sont destructeurs et démobilisateurs (le cyclone d'avril 1945, et plus encore celui du 26 janvier 1948) pour une île, qui commence à peine à sortir de la pénurie.

De sa venue dans l'île, le journaliste et essayiste Ambroise Yxemerry garde une impression déplorable. Lors de sa rencontre avec le gouverneur Capagorry, il ne cache pas ses sentiments et pointe les responsabilités dans cet état de grande misère.

« J'exprime mon regret, ma désagréable surprise d'avoir pu contempler tant de misère, de maladie, de délabrement, en si peu de temps dans les villages où je me suis arrêté. J'exprime mon étonnement de voir tant de gens si peu disposés à l'effort.

C'est en effet, le grave problème de La Réunion que le paupérisme existant à côté de fortunes considérables amassées dans l'industrie sucrière et du rhum. Mon interlocuteur insiste sur le fait qu'il ne néglige aucune circonstance lui permettant de stigmatiser l'erreur de ces possédants, responsable au premier chef, de la misère morale et physique.

Quelques sacrifices sans profondes conséquences permettraient de faire disparaître l'envie et la haine de ces visages anémiés, et il n'existerait plus d'objet de ressentiment de la part de ceux qui, ayant concouru depuis fort longtemps à l'élaboration des fortunes n'en ont jamais tiré que de quoi vivre de misérable manière »⁴⁹.

En novembre 1946, la note d'*Informations et Documentation* de l'A.F.P. reprend la version officielle d'un gouvernement qui décrit La Réunion comme un territoire français possédant le « plein statut de département » et qui doit « en raison de son statut métropolitain et son éloignement devenir un des plus prospères et des mieux équipés ».

Il est vrai que les objectifs et les projets déclarés sont grandioses. L'ambition gouvernementale est conjuguée alors au présent. Le conditionnel aurait été préférable. En effet, une somme de 10 milliards de francs devrait permettre des améliorations décrites comme sensationnelles. Les réalisations annoncées modifieraient considérablement les conditions matérielles et économiques de l'île. Le plan de développement s'organiserait alors comme un vaste système avec une électrification massive de tout le département, la suppression du chemin de fer et son remplacement par une route « à grande circulation, se superposant à la route côtière actuelle, insuffisante pour un trafic de marchandise important, en raison de son parcours accidenté ». Notons que dès 1946, il est envisagé que le tunnel du chemin de fer serait alors triplé en largeur permettant une circulation rapide par bonne route. Le document évoque aussi la nécessaire construction d'un nouveau port près de Saint-Denis. De même, le Port de la Pointe des Galets, « mal protégé des très fortes houles de l'océan Indien et des raz de marée fréquents dans les pays à cyclones » devrait être entiè-

48 Déclaration reprise dans *Le Monde*, 30.04.1948.

49 *Climats*, 10.10.1946.

rement réaménagé. Un large chapitre, révélateur au moins de la prise de conscience des retards, concerne l'urgence des travaux hydrauliques agricoles, d'irrigation, d'assèchement ou le logement à bon marché. Des sommes considérables doivent être apportées à l'édification d'hôpitaux et d'écoles ou à l'amélioration des établissements sanitaires et scolaires existants. Un volet porte aussi sur le développement du tourisme pour ne pas laisser à l'île Maurice le leadership dans ce secteur en pleine expansion.

Le détail de l'ossature de ce vaste projet ne peut qu'être confronté à la tangible réalité, aux temporisations et aux ajournements gouvernementaux : l'Outre-mer n'est pas une priorité. Et dans l'océan Indien, Madagascar, la grande île, éclipse pour quelques années encore La Réunion.

Contrepoint de ces ambitions affichées, le texte de l'appel du premier Préfet aux Réunionnais (19 novembre 1947). Par voie d'affiche, Paul Demange informe la population qu'il prend la direction d'un vaste mouvement d'entraide et l'invite « à faire des dons en argent pour permettre d'améliorer le trop maigre niveau de nos cantines scolaires et de nos orphelinats ».

« Au cours de mes visites dans les communes, j'ai été ému par l'état physique lamentable de trop de nos enfants et de nos orphelinats. Par une première série de mesures, nous nous sommes efforcés de porter remède à leur misère. Depuis plusieurs semaines, des médicaments contre le paludisme sont distribués régulièrement et gratuitement aux 40 000 enfants de nos écoles et de nos orphelinats... Mais nous voudrions faire davantage encore c'est la raison pour laquelle j'ai décidé d'instituer le Mois de l'enfance malheureuse qui s'étendra du 1^{er} décembre au 2 janvier... »⁵⁰.

En novembre 1948, lorsque le journaliste André Blanchet arrive sur l'île, les traces du cyclone perdurent, mais l'inventaire des retards accumulés est un acte d'accusation pour « une mère patrie » qui a négligé la colonie et une République, qui aujourd'hui, oublie les D.O.M. La série de cinq articles publiés par *Le Monde* compose la première grande enquête nationale sur La Réunion⁵¹. Au moment où la France commence à percevoir les dividendes de la restauration économique, La Réunion reste en marge (« Dans un inventaire général des départements français, La Réunion apparaîtrait comme un des plus pauvres »). Deux titres de ces articles nationaux traduisent l'association établie entre l'actuel bilan catastrophique de La Réunion et le constat du désintéressement de la métropole (« L'île de La Réunion, colonie déshéritée, département abandonné, » « Pour que La Réunion, département très " vieille France " ne reste pas une " belle fille en

haillons " »). Cette dernière formule sera désormais fréquemment reprise pour signifier le contraste entre le potentiel d'une île magnifique et la misère quotidienne de ses habitants.

Les manques sont relevés qu'il s'agisse des hôpitaux, des écoles ou des moyens de transport.

« Pour toute l'île, un seul hôpital digne de ce nom... ».

« Et pour quarante mille enfants fréquentant l'école vingt deux mille places assises dans des bâtiments dont certains menacent ruine... ».

« Ces trains qui à Saint-Denis déversent leurs voyageurs en face de la Préfecture, à même la chaussée, et se font précéder dans la traversée de la capitale par un coureur à pied porteur d'une sonnette paraissent empruntés à quelques musées du Second Empire pour servir de modèle au dessinateur Dubout ; je doute qu'ailleurs dans le monde roulent encore de ces voitures en miniature ».

Parallèlement à ce constat, André Blanchet entre dans le débat sur l'assimilation. Au terme de départementalisation, « un imprononçable néologisme », le journaliste préfère parler de l'assimilation d'un territoire colonial à un département. Il reconnaît pourtant que la départementalisation est un mot qui revient fréquemment dans les conversations et mesure justement les attentes de la population.

« Pour les habitants de l'île, cette grande mue n'équivaut-elle pas à une révolution, qui touchera à chacun d'entre eux dans sa vie professionnelle et ses intérêts ».

Les textes du journaliste disent combien la départementalisation a été stoppée dans son élan. Les trois articles de la loi du 19 mars 1946 sont restés bloqués dans les limites de l'hexagone. Rien n'a vraiment franchi la distance entre la métropole et l'Outre-mer. Les espoirs ne se concrétisent guère. Les réformes se font attendre.

Avec les délais qui s'allongent, les espérances s'entament et les déceptions s'enracinent. Parlementaires et ministres ne peuvent cependant pas ignorer l'accumulation des retards et l'aggravation de la situation économique et sociale. Chaque article consacré par la presse nationale à la vie dans le département est une impérieuse invite à l'action gouvernementale.

Deux ans après le vote, lors de la seconde séance du 11 mars 1948, l'intervention des députés Girard, Césaire, Bossol et Archimède, sonne comme un rappel des engagements. Ils présentent une proposition de loi visant à faire bénéficier « effectivement et sans délai les populations des quatre nouveaux départements d'Outre-mer des lois sociales en vigueur dans la France métropolitaine »⁵².

50 Appel du Préfet, 19.11.1947.

51 Articles parus quotidiennement entre le 23 et le 29 janvier 1949. Pour une étude complète de cette série d'article,

voir Y. Combeau, « 1949, *Le Monde* et La Réunion », *Revue Historique des Mascareignes*, 1998, pp. 225-237.

52 Proposition appuyée par le groupe communiste et appa-
rentés.

Sous la quatrième République les positions politiques évoluent et dessinent un nouveau tableau. Le P.C.F. a été exclu du gouvernement dès le cabinet Daladier (mai 1947), les nouvelles frontières idéologiques de la guerre froide s'imprègnent sur toute la planète. Les tensions s'installent dans le sud-ouest de l'océan Indien. La lutte contre le statu quo colonial modifie la configuration et les agencements politiques sur l'appréciation de la loi de 1946. Dans cette déclinaison de la départementalisation, une partie des formations de droite et du centre propose avec l'Association des Droits et des Intérêts de La Réunion (A.D.I.R.), créée en 1948 et présidée par Gabriel Macé, la voie de l'adaptation, voire une correction, de la loi.

« La Réunion ; à 10 000 kilomètres, il est impossible qu'on puisse illico appliquer toutes les mesures administratives et gouvernementales promulguées en France. Les Coloniaux français de La Réunion y perdront car les lacunes seront nombreuses, dans l'application de ces mesures et les bénéfices qu'en retireront les habitants de La Réunion, sera illusoire ou même préjudiciable à leur qualité de citoyen complet. »⁵³.

Adversaire déclaré de l'assimilation totale et immédiate, l'A.D.I.R. exprime l'hostilité de la bourgeoisie et des grands propriétaires terriens. Elle rejette l'application des lois sociales nées du Front populaire et du programme du C.N.R., mais l'idée départementaliste n'est plus objet d'un refus. La droite entame ainsi un premier virage alors que les artisans vont s'éloigner d'un projet qui ne transforme pas l'île. La loi ne se déploie pas sur le terrain des concrétisations. Elle n'est pas l'instrument de la mutation envisagée, proclamée. La Réunion exsangue et abandonnée se lit encore dans les nombreux témoignages des contemporains.

« Arrivé là, on a l'impression d'être transporté tout d'un coup d'un siècle au moins en arrière et de vivre une sorte de rétrospective de temps révolus ». (André Pailleux, journaliste proche du syndicat C.F.T.C.).

Au milieu des années cinquante, La Réunion demeure dans une situation de sous-développement et les infrastructures dans un état de vétusté remarquable. Pour le réseau routier, le faible nombre de kilomètres de routes bitumées (142 kilomètres en 1949), soit onze de plus qu'en 1946, constitue un indéniable handicap. Le chiffre est encore de 180 kilomètres en 1952. La seconde moitié des années Cinquante voit une légère amélioration du réseau routier (318 km en 1955, 545 en 1958) et une progression du parc automobile (3840 voitures particulières). Les conditions d'habitation sont déplorables. Le recensement de 1954 révèle un nombre important (25 %) de logements avec une seule pièce et sans eau courante (79 %). La société Energie

Électrique de La Réunion naît en novembre 1949. En 1950, la production d'énergie électrique atteint 1 million de Kwh. En quelques années, elle progresse considérablement, mais jusqu'en 1958, la production d'énergie électrique se situe en dessous des 10 millions de Kwh. En 1948, les salaires sont entre 30 et 60 % inférieurs au minimum vital. La situation scolaire est médiocre. La pénurie de maîtres, l'insuffisance de classes pour recevoir les élèves ont pour effets la constitution de classes pléthoriques et l'obligation de scinder les heures de cours.

Les années Cinquante s'examinent comme le temps des désillusions et de l'amertume. Désenchantements de la population, du corps électoral et des élus devant le manque de matérialisation dans le domaine des infrastructures et plus encore sur les champs du social. Les communistes, artisans de la départementalisation, s'éloignent d'une loi qui n'ébranle pas effectivement les maux de la période coloniale. Dès la fin de la décennie quarante, la fédération réunionnaise du P.C.F. entame une évolution qui conduira à la création du P.C.R. en 1959. Le combat des communistes réunionnais bouscule l'argumentaire des années 1945-1946. Il s'inscrit dans la dynamique des élections de janvier 1956, avec les succès de Raymond Mondon et Paul Vergès élus députés. La majorité de la population se distancie d'une promesse et d'une espérance. L'horizon départementaliste s'obscurcit.

La strate bipolaire

À la fin du mois d'avril 1958, la chute du gouvernement Gaillard déclenche une crise, qui occupe le devant de la scène politique nationale et départementale. Le 29 mai, afin de sortir d'une crise des plus complexes, où se mêlent les négociations des parlementaires, la pression de l'armée et de l'insurrection, l'influence des réseaux gaullistes et les faiblesses constitutionnelles de la IV^e République, René Coty désigne « le plus illustre des Français » pour constituer le gouvernement. Charles de Gaulle, dernier président du Conseil de la IV^e République, est investi le 1^{er} juin avec les pleins pouvoirs pour six mois. Une nouvelle république est en chantier...

Le 30 mai, sur les ondes de Radio Saint-Denis, le Préfet Jean Perreau-Pradier se présente comme le garant de l'ordre républicain et annonce l'interdiction de toutes les manifestations publiques.

En six mois, en trois temps (referendum, législatives, présidentielle), la V^e République s'impose et le nouveau modèle républicain s'installe dans le département. Au cours des mois de juillet et août, les réseaux gaullistes se raniment. Comme dans l'ensemble du

⁵³ *Le Progrès*, 20.01.1947.

pays, les partisans du général préparent les futures échéances et structurent le mouvement. À la grande manifestation parisienne, riche de symboles (le 4 septembre sur la Place de la République), répond à Saint-Denis, le dimanche 7 septembre, le rassemblement organisé par l'antenne réunionnaise de l'Association nationale pour le soutien au général de Gaulle.

Le 28 septembre, les chiffres confirment la réussite de la campagne et la confiance accordée très largement au général de Gaulle. La Réunion a certes accompagné l'orientation nationale (79,25 % d'exprimés pour le oui), mais elle s'en distingue aussi par une approbation quasi-unanime. Les « 94 % de oui » ont un arrière goût de fraude et d'urnes savamment remplies.

Dès le mois d'octobre, la campagne des législatives conjugue le changement de régime et le renouveau de la politique Outre-mer française. L'espoir renaît d'une véritable départementalisation.

Par-delà les questions nationales où prévaut la crise algérienne, la campagne réunionnaise se centre sur les exigences d'un département d'Outre-mer, qui doit rattraper ses retards (logements, infrastructures routières, écoles, de niveau de vie générale de la population, santé...) pour être partie prenante de la France. Au soir du 23 novembre, le département de La Réunion confirme l'embellie gaulliste du référendum. Le vote atteste la poussée des candidats U.N.R.-M.R.P. et le recul communiste avec les succès de Valère Clément, Marcel Cerneau, M. de Villeneuve.

Depuis les législatives de 1945, c'est la première fois que La Réunion ne compte aucun député communiste dans sa représentation. Mais, comme au cours de la période novembre 1945-mai 1946, avec trois sièges, la majorité gouvernementale et l'expression électorale réunionnaise sont en totale harmonie.

Troisième temps de ce renouveau politique, l'élection du président de la République, le 21 décembre, scelle le tournant constitutionnel de l'année 1958 avec l'élection du général de Gaulle.

La vie politique se polarise graduellement sur le statut en devenir de La Réunion. Et sur le devant de la scène politique réunionnaise c'est bien la définition même de la départementalisation qui se joue. Elle se définit depuis la loi du 19 mars 1946 comme un processus de transmutation de la colonie en département associé à l'application de nombreux textes législatifs. L'absence de réformes (économiques, et plus encore sociales) a vidé le projet départementaliste de sa substance. Sous la Cinquième République, la départementalisation devient pendant deux décennies l'objet majeur des positionnements politiques. Il ne s'agit plus de définir la départementalisation par son contenu mais d'interroger la voie même du département dans l'ensemble national. L'approbation de la départementalisation devient un marqueur sur une

option statutaire : la départementalisation ou l'autonomie démocratique et populaire ? L'histoire politique de l'île de La Réunion se recompose fondamentalement en fonction de ces alternatives. Les communistes qui ont construit la loi du 19 mars sont désormais les premiers adversaires de cette direction au sein de la République. L'objet passe du contenu à celui du cadre ou de l'enveloppe institutionnelle. Et l'année 1959 paraphrase ce constat en figeant sur deux décennies deux camps opposés.

Face à l'implantation gaulliste et au préfet Perreau-Pradier, se tient, les 17 et 18 mai 1959, la VI^e Conférence de la Fédération du P.C.F. de La Réunion, réunie dans les locaux de la mairie du Port. À son ordre du jour, une question fondamentale : décider la transformation de la Fédération communiste de La Réunion en Parti communiste réunionnais. À la fin des années Cinquante, les communistes évaluent l'expérience et les résultats de la départementalisation et le devenir du statut dans le contexte de la décolonisation. À ces éléments, ils adjoignent l'interrogation sur le gouvernement de l'île et posent la question de l'autonomie dans les relations avec la France.

Le bilan de la loi de départementalisation (quels actes ? quel dispositif législatifs, quelles évolutions ?) conduit la Fédération communiste (créée en 1947) à remettre en cause le statut de l'île. En prenant la mesure de la situation économique et sociale, les communistes réunionnais entament un tournant idéologique.

Les communistes proposent de s'engager sur une nouvelle voie donnant aux Réunionnais « le droit de gérer eux-mêmes et démocratiquement leurs propres affaires » : le mot autonomie s'installe pour de nombreuses années dans la vie politique réunionnaise.

En juillet 1959, le second voyage du général de Gaulle se déroule pourtant dans une toute autre conjoncture qu'en 1953. Lorsqu'il arrive le 9 juillet 1959, il mesure désormais le poids de cette terre lointaine dans l'Outre-mer français. Accueilli par le Préfet, trois députés (Marcel Cerneau, Marcel de Villeneuve, Valère Clément), deux sénateurs (Georges Repiquet, Fred Isautier), Roger Payet (Président du Conseil général), Gabriel Macé (Maire de Saint-Denis), le général est très vite confronté à la question des fraudes électorales, qui biaise la vie politique de l'île. Des jets de tracts sur son passage entre l'aéroport et Saint-Denis lui indiquent la détermination des militants communistes à se faire entendre. Avec cette même résolution, quelques dizaines de communistes participent au rassemblement de la Redoute. Le chef de l'État se trouve alors face à un public enthousiaste, mais il doit aussi entendre les cris (« à bas la fraude ») et apercevoir au loin des pancartes brandies par des militants communistes dénonçant les violations du suffrage universel. Ce rassemblement pour l'intervention du Chef de l'État regroupe plusieurs milliers de personnes (25 000 ?

30 000 ?). La joie de la population est à la hauteur de l'appel du quotidien du *Progrès* (9.07.1959).

« Vive de Gaulle! Cela explose des poitrines chez nous! Monsieur le Président, le peuple de La Réunion, oubliant ses peines, ses luttes, accourt de ses montagnes et des quartiers pour vous crier leur enthousiasme.

Notre affection est gonflée d'espoirs. Vous êtes l'espoir de notre peuple! Vous êtes son dernier recours!

Vive de Gaulle!

Vive la France! »

Le président de la République insiste sur la passion de la France qui anime les Réunionnais et le rôle possible du département dans l'océan Indien (« Au carrefour des voies maritimes et aériennes, vous occupez dans l'océan Indien une position française importante qui pourrait, le cas échéant, devenir capitale »).

Le voyage du général de Gaulle en 1959 redonne force à la départementalisation dans sa forme première d'intégration totale. Et en 1963, l'élection de Michel Debré dans la 1^{re} circonscription de Saint-Denis constitue un tournant considérable, qui place l'île dans une autre dimension. La Réunion entre véritablement dans la phase de départementalisation (« une départementalisation réelle »).

Le pouvoir politique gaulliste ambitionne d'édifier un département comme tous les autres. La droite, opposante en 1946, reprend le flambeau départementaliste moins sur le contenu social que sur l'existence même d'un département de droit commun. Dès 1959, s'établit une double voie (départementalisation ou autonomie) constituant l'alpha et l'oméga des positionnements politiques. Sur ces mécanismes binaires, pour reprendre les mots de Malraux il n'y a rien (ou si peu) entre les deux blocs antagonistes. Le parti socialiste (SFIO) peine à exister depuis le milieu des années 50. Le Comité du Progrès de Paul Hoarau ne parvient pas à faire émerger un troisième pôle. Et l'entrée de Michel Debré (mai 1963) sur la scène politique réunionnaise accentue cette dialectique, cette stratification bipolaire. Sur le canevas du pour ou contre la départementalisation, la vie politique fixe les tensions entre les deux blocs politiques antagonistes conduits par Michel Debré et Paul Vergès. Le camp des « départementalistes » regroupe les partisans de l'ancien premier ministre mais aussi des centristes et des socialistes. L'Association Réunion Département Français (A.R.D.F., constituée en 1962) rassemble par-delà des engagements politiques des personnalités favorables au statut départemental et hostile aux thèses autonomistes. Les années 60 sont celles de l'introduction dans la phase de la départementalisation. Michel Debré conforte (et théorise) une voie française pour La Réunion (voir les multiples travaux de Gilles Gauvin). Le lien dépar-

tement de La Réunion-France Métropole est étayé par chaque acte de sa politique. La Réunion est réamarré à la nation française. Sous la IV^e République, elle était l'oubliée (au contraire de Madagascar), avec la nouvelle république gaullienne, le département entre dans le mouvement des trente glorieuses. Michel Debré qui se veut le « premier ministre » de La Réunion modifie la donne. La gouvernance réunionnaise passe désormais par le renforcement, l'intensification des liens avec la politique gouvernementale. La stratification nationale de la départementalisation s'épaissit. Les attaches nationales s'expriment dans le quotidien de l'action du Conseil général, dans les dotations de crédits et concrètement (physiquement) sur le terrain de la gestion. La politique des grands travaux qui caractérisent ô combien l'histoire réunionnaise entretient cette jonction Réunion-France. D'importants chantiers s'ouvrent dans les années 60 (après la fin de la construction de la route du littoral 1956-1963). Il s'agit de démontrer par la preuve de la modernisation que le rattrapage des retards passe par l'approbation du statut de département. Hors de cette route se trouve le sous-développement, voire la rupture avec la France (le largage pour reprendre déjà un terme utilisé à la fin des années 70). La crainte, voire la peur, des succès communistes entre directement dans cette stratégie. En ce sens les autonomistes ont paradoxalement été des aiguillons de l'accélération de la départementalisation. S'engagent alors les transformations profondes de la société tant dans ses structures que dans son quotidien. La Réunion connaît une succession de grands chantiers (infrastructures, liens de communications et de transports) qui modèlent les paysages. De nombreux chantiers assurent l'essor de la production annuelle d'électricité : 12 millions de kWh en 1959, plus de 100 millions en 1971. La liste est longue des réalisations de ces années 60 et 70 : la modernisation du port de la Pointe des Galets, l'agrandissement de la piste de Gillot (1967)...

L'idée régionale

Dans ce temps fort de l'ancrage national, de cette relation quasi exclusive entre Saint Denis et Paris, dans cette gouvernance qui privilégie la conception d'un département français de l'océan Indien (et non un département de France dans l'océan Indien), se compose graduellement la construction d'une stratification régionale.

À l'échelle du pays, en septembre 1970, le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas relance le débat régional. Ce mouvement qui entre dans le projet de « nouvelle société » du premier ministre, vient perturber les lignes de la gouvernance réunionnaise. Dans l'île, les intentions gouvernementales préoccupent rapidement l'U.D.R. et l'Association Réunion Département

Français (A.R.D.F.). En août 1971, l'A.R.D.F., dans une motion adressée à Matignon, demande au gouvernement de « rechercher les mesures propres à faire de La Réunion un département dont le statut ne pourra plus être remis en cause sans que cela soit une atteinte à l'unité et à l'intérêt national... et de dissocier le cas de La Réunion de celui des autres départements d'Outre-mer si on envisageait pour ceux-ci une évolution allant au-delà des objectifs de l'A.R.D.F. ».

Dans ce texte, les départementalistes reprennent deux de leurs thèmes fondateurs : l'exigence d'un ancrage institutionnel et la distinction entre La Réunion et les départements des Antilles.

Cette volonté de décentraliser, déconcentrer, régionaliser contrarie le schéma départementaliste, qui veut limiter la réforme du gouvernement à l'unique création d'une circonscription d'action régionale. Inscrit aux côtés du Conseil général, qui demeure la seule assemblée délibérante, ce Conseil régional serait composé des parlementaires et des représentants du Conseil général et des municipalités. Sans ouvrir le champ d'une décentralisation politique, le gouvernement limite cette régionalisation aux compétences économiques et administratives. Pierre Messmer a voulu concilier une évolution institutionnelle et l'exigence du maintien du cadre départemental défendu par Michel Debré.

En juin 1972, un mois avant le vote de la réforme régionale, *Le Monde* publie un dossier spécial sur « La Réunion, île adolescente » et dresse un bilan de la réforme.

« Ce sont les partisans de l'assimilation qui l'ont emporté à La Réunion lorsqu'il fut question de réforme régionale et de modification du statut départemental. Michel Debré ne fut pas étranger au fait que, avant même que fussent rendus publics les projets de réforme de Pierre Messmer, les élus de l'île et le Conseil général prirent position en faveur de l'adoption du statut prévu pour la Corse dans le cadre de la régionalisation, cette formule étant considérée comme la plus « métropolitaine »... »⁵⁴.

Dans le contexte de cette étape de l'histoire de la décentralisation, il faut rappeler la prise en compte par le programme commun de la gauche du « droit à l'autodétermination ». Ce texte définit la mise en place d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel.

Le chapitre VI du Programme commun de gouvernement (PCF-PS) indique : « Le peuple reconnaîtra le droit à l'autodétermination des peuples des D.O.M. et des T.O.M. Les nouveaux statuts seront discutés avec les représentants des populations concernées

et devront répondre aux aspirations de celles-ci. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion seront érigées en collectivités nouvelles prévues par l'article 72 de la Constitution ; les populations de ces quatre territoires seront appelées dans le meilleur délai à élire, chacune au suffrage universel – et dans les conditions assurant l'exercice réel des libertés démocratiques – une assemblée ayant pour but l'élaboration d'un nouveau statut qu'elle discutera avec le gouvernement et qui permettra à ces peuples de gérer eux-mêmes leurs propres affaires »⁵⁵.

Dans ce débat, une partie des forces de gauche se démarque. La Fédération socialiste de La Réunion, le Mouvement démocratique et sociale, l'Union des forces démocratiques régionales, le Parti radical, l'union départementale CFDT, la Fédération de l'Éducation Nationale, le Syndicat National des Instituteurs rejettent toute idée d'autonomie. Ils indiquent dans une déclaration commune que la départementalisation a permis à la population d'accéder « à une promotion sociale et humaine, insuffisante certes, mais incontestable ». Ils réclament l'installation de structures régionales pour le département et précisent que toute réforme des institutions juridiques doit tenir compte des véritables sentiments d'attachement à la France⁵⁶. La Réunion est dans une situation paradoxale, tout au moins dans l'écriture de l'histoire du département puisque se construit dans l'histoire départementale de cette décennie 70 une strate régionale. Sur les mêmes limites d'un espace géographique, nous voyons s'entrecroiser les dimensions d'une gouvernance départementale et régionale et se construire deux exécutifs.

Et l'élection présidentielle va jouer un rôle déterminant dans la construction de cette stratification régionale. Cette place structurante du scrutin présidentiel est d'ailleurs une constante de l'histoire de la vie politique réunionnaise.

En mai 1974, l'élection de Valéry Giscard D'Estaing bouscule l'échiquier politique réunionnais et subséquemment sur les modes de gouvernance du département. Depuis son entrée sur la scène réunionnaise (1963) c'est le premier échec (il soutient Jacques Chaban-Delmas) de l'ancien premier ministre. Et dans le même mouvement, c'est l'émergence d'un centre-droit avec la figure de Pierre Lagourgue (soutien de VGE).

Avec 1981 et l'élection de François Mitterrand se met en place l'acte premier d'une véritable décentralisation. Depuis les premiers jours du gouvernement Mauroy, la question du futur statut de l'île conjugue les verbes décentraliser et régionaliser. Henri Emmanuelli

⁵⁴ *Le Monde*, 6.6.1972, p.19.

⁵⁵ *Le Programme commun de gouvernement*, Éditions Sociales, 1972, p. 183.

⁵⁶ Texte paru dans *La Croix*, 2.8.1972. Le journal note que « cette motion demande enfin aux organisations politiques et syndicales de la métropole de s'abstenir de

toute prise de position sans consulter les organisations représentatives réunionnaises ».

dénonce « une sous-démocratie Outre-mer »⁵⁷. En octobre, Michel Debré organise à l'Hôtel de Ville dionysien un colloque sur le thème « L'avenir de La Réunion ». Les socialistes réunis en Congrès au Tampon (11 octobre) privilégient deux axes. Le premier vise à la création d'un rassemblement populaire avec les forces de gauche, le second à la mise en place d'une assemblée unique pour une véritable régionalisation. Les droites s'installent dans l'opposition la plus résolue et combattent le projet de décentralisation « qui fera surgir à La Réunion des petits roitelets tentés de jouer les potentats et de faire des dépenses inconsidérées ». *Le Figaro* suit le dossier de l'Assemblée unique et s'inquiète de ce « pas vers l'autonomie ».

« L'île de La Réunion, va-t-elle demeurer un département d'Outre-mer, ou, au contraire, entrer dans un processus de séparation de la métropole ?... »⁵⁸.

Dès lors que le gouvernement socialiste exprime sa volonté de l'élection au suffrage d'une Assemblée unique, toute la vie politique se focalise exclusivement sur le devenir institutionnel de La Réunion. La droite regroupe ses élus et son électorat contre les risques d'une « autonomie rampante ». Signe de la mobilisation, l'A.R.D.F., reprend du service. Le 3 décembre, Jean Fontaine, député et maire de Saint-Louis, crée le Front Militant Départementaliste. Le 10 décembre, les départementalistes s'opposent à « l'autonomie et plus tard à l'indépendance sous couvert d'assemblée unique », souhaitent « exercer une vigilance permanente et sans faille sur le respect de nos institutions qui doivent toujours être les mêmes qu'en métropole (communes, départements, régions) » et lancent un appel à une grande manifestation. L'association reçoit le soutien de 20 maires⁵⁹ sur 24, 30 conseillers généraux sur 36. Henri Emmanuelli dénonce « une opération contre la France et son gouvernement ». Le 11 décembre, un immense cortège réuni entre 20 000 et 30 000 personnes. L'ARDF demande « la protection de François Mitterrand... pour assurer la défense de l'intégrité nationale dangereusement menacée sur le plan local par les multiples manœuvres du PCR et l'abandon des dirigeants officiels du Parti socialiste ».

Lors de sa première réunion de 1982, le Conseil régional ne peut se tenir faute de quorum. Les droites bloquent le fonctionnement des assemblées. Le Préfet Michel Levallois tente de maintenir le dialogue, mais l'opposition, sûre de son assise réunionnaise, se replie dans une attitude totale d'opposition⁶⁰. Seule l'annonce de l'abandon du report des cantonales permet l'ouverture de la session du Conseil régional⁶¹ et général. La gauche (socialiste et communiste) donne l'impression de découvrir ce repli gouvernemental et de

ne pas avoir prise sur les décisions élyséennes. Henri Emmanuelli, principal victime de ce renoncement, ne paraît pas maîtriser pleinement les décisions sur la politique en direction de l'Outre-mer. L'assemblée unique est-elle mise entre parenthèses sur la durée des cantonales, s'agit-il d'un repli tactique ou d'un renoncement effectif ?

Après plusieurs semaines entre supputations et procès d'intention, le projet présenté le 7 juillet 1982 au Conseil des Ministres donne consistance à l'Assemblée unique. La décision gouvernementale suscite de vives réactions de la part des départementalistes hostiles à la dissolution du Conseil général et partisans de l'adéquation entre les institutions domiennes et métropolitaines. En novembre 1982, l'Assemblée nationale adopte le texte socialiste. Michel Debré retrouve un espace et une thématique à la hauteur de son dessein politique. Il prend la direction du combat de l'opposition parlementaire (appuyé par Louis Virapoullé au Sénat). Jusqu'aux dernières heures du débat au Palais Bourbon (le Sénat bouleversant le texte initial), le député de la première circonscription mène bataille... Rapidement, l'annonce de ce vote entraîne les manifestations des adversaires du projet. L'Assemblée unique cristallise les discours et les manifestations. Après plusieurs semaines de polémiques et de controverses, le samedi 4 décembre 1982, *Le Quotidien de La Réunion* peut titrer : « Assemblée unique : les « sages » disent non - PATATRAS ! Connue vers 15 h 30 à La Réunion, la nouvelle s'est répandue comme une traînée de poudre. Le Conseil constitutionnel a décidé que le texte de la loi adaptant la décentralisation à l'Outre-mer (assemblée unique) était non conforme à la Constitution ».

Le 22 décembre 1982, une nouvelle loi installe dans l'île la région mono-départementale. La départementalisation se vit dorénavant dans une conjonction avec la région. La question du statut, les affrontements sur la départementalisation s'estompent avec la nouvelle configuration.

La départementalisation s'enracine sans avoir cependant établi l'égalité sociale. La loi du 19 mars 1946 n'est pas intégralement appliquée. Il faudra encore attendre deux septennats (François Mitterrand et Jacques Chirac) pour que l'égalité soit effectivement inscrite dans les textes législatifs.

Les premiers scrutins de mars 1983 cassent les logiques binaires. Autour des figures gaullistes et communistes se développe le mouvement socialiste (le premier député du PS est élu en juin 1981) et se renforce le courant centriste (Pierre Lagourgue est élu président du Conseil régional en 1986). Le scrutin

57 *Le Quotidien*, 1.6.1981.

58 *Le Figaro*, 16.10.1981.

59 Vingt mairies qui se partagent ainsi : 12 RPR, 5 UDF et 2 PS et un non-inscrit.

60 Didier Julia, chargé de mission DOM-TOM pour le R.P.R., invite les Réunionnais à contrarier la prochaine venue de Henri Emmanuelli traité « de Pinochet de l'Outre-mer français ».

61 Yves Barau est réélu président du conseil régional.

régional devient « la mère des élections » dans la vie politique réunionnaise. La « présidentielle régionale » s'affirme avec l'émergence du mouvement FreeDom (1992, 1993), le succès de Paul Vergès (1998, 2004) et le tournant politique de 2010 confirmé en 2014 (élection de Didier Robert).

Pour son cinquantième anniversaire, la départementalisation peut effectivement s'affirmer dans les faits. À la fin des années 90⁶², un débat fait renaître les interrogations sur le rôle et la place du département. La question du statut départemental de La Réunion réapparaît à travers l'idée de la création d'un second département. Être ou ne pas être favorable à la « bidépartementalisation » tel sera pendant plusieurs mois le cœur de la vie politique réunionnaise. Après controverses, polémiques, manifestations sur fond de slogans fédérateurs et de cortèges opposés, le projet est *in fine* retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans la nuit du 15 au 16 novembre 2000.

Sur le fil de la chronologie de la départementalisation, il faut installer les débats de l'acte 2 de la décentralisation. En 2002, le président de la République ouvre le chantier d'une « République décentralisée ». La Réunion y prend sa place à travers les assises de la liberté organisée en février 2003 dans le contexte de mouvements sociaux très mobilisateurs. En 2003, les joutes parlementaires sont marquées par l'amendement de Jean Paul Virapoullé. Verrou, cadenas institutionnels ou sécurité et stabilité pour les départementalistes ? Selon des options la rédaction et le vote de cet amendement bloquant toutes les évolutions institutionnelles (alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution) reste le cœur de nombreux débats sur les champs des futurs de la départementalisation.

Le devenir de la départementalisation

En ce début de XXI^e siècle, la départementalisation a montré combien elle restait un enjeu majeur. Et son questionnement demeure un objet de débats. Depuis 1946, le département porte les questions institutionnelles et sociales. Il est continuellement une construction en mouvement. La départementalisation n'est pas un état figé. Elle ouvre des potentialités. Elle contient nombre de virtualités que l'autonomie du politique peut actionner.

Entre histoire et mémoires, au delà des moments d'une commémoration, en plaçant la départementalisation de mars 1946 dans ces temporalités contextuelles, nous la définissons comme un acte décisif. L'historien essaie d'expliquer cette intégration scellée dans,

et avec, la République française. Il mesure les rythmes d'une histoire caractérisée par les ascendants de la départementalisation. A travers le devenir du département se lisent les problématiques du développement, les formes de mutations, les réformes sociales et bien évidemment les aspects institutionnels.

Plus de sept décennies ont passé, la départementalisation de l'île de La Réunion continue d'être un point d'ouverture. En revisitant l'événement 19 mars 1946, il nous importe d'en souligner sa construction en amont et de marquer en aval sa force par les mutations annoncées. Départementalisation, départementaliser, départementaliste... Le vocabulaire politique s'est enrichi illustrant avec les mots, cette omniprésence de l'événement. Tantôt un cadre porteur de réformes sociales, tantôt un cadre statutaire, la départementalisation a toujours été dans des contextes différents un enjeu réunionnais majeur. Et la loi du 19 mars se lit comme un instrument qui n'a probablement pas encore délivré tous ses potentiels.

Depuis 1946, la départementalisation, forme originale de décolonisation (une décolonisation intra-française), a fait l'objet de nombreuses analyses. L'histoire du temps présent examine les interrogations liées aux options de développement, aux alternatives, aux affrontements politiques des décennies. Un passé si fortement présent que n'ont pas cessé les débats sur les liens d'appartenance, de filiation : qui sont les pères, les bâtisseurs, les héritiers tant de la loi que de son esprit ? Il paraît pourtant si crucial de replacer ce fil conducteur, cette colonne vertébrale du politique pour la connaissance, la compréhension de l'histoire des temps présents. Comment poser les éléments du devenir de la départementalisation sans énoncer un savoir historique permettant de comprendre les logiques de la démarche des artisans de 1946 ? Au début du XXI^e siècle s'entendent les affirmations sur les « limites du cycle départementaliste », les interrogations sur un « modèle à bout de souffle » ou les formes indispensables d'un renouvellement du logiciel départementaliste. Ce sont précisément ces « limites » ou ce « cycle achevé » qu'il faut désormais s'attacher à déterminer pour réfuter ou valider ces analyses et ces paroles politiques. Le débat existe et devrait s'intensifier sur le renouveau de la départementalisation. La liste des interrogations est longue... Si se profile l'entrée dans une « ère nouvelle » quels en seraient les contours et le contenu ? Faut-il fusionner département et région ? Doit-on remettre sur pied la fonction de conseiller territorial ? Quelle(s) assemblée(s) (unique ?) doit-on envisager ? Tout ramène à la question des pouvoirs pour accompagner une éventuelle

62 Au regard des contraintes de temps (et de la pagination) nous ne pouvons évoquer la dimension européenne (R.U.P.) des années 90 (Traité d'Amsterdam).

reconfiguration de la départementalisation. Dans ce mouvement des idées politiques, il faut installer aussi les contextes financiers et économiques, les désengagements de l'État, les actes de la décentralisation, les relations avec Mayotte (nouveau département français dans l'espace indianocéanique), les projections sur la thématique de « l'égalité réelle », les liens stratégiques avec la Région...

70 ans après l'acte fondateur, la départementalisation demeure non un format figé mais un format riche de potentialités. Ces décennies ont construit une équation réunionnaise. Et le futur passe par la prise en compte de ces sédimentations départementales où se retrouvent des échelles nationale et européenne. L'archéologie politique de l'île souligne combien la matrice nationale a été affirmée depuis des siècles. La stratification française est des plus prégnantes. L'Union Européenne est souvent convoquée parce qu'elle paraît offrir davantage de portes et d'ouvertures pour aller vers plus de « responsabilité », « d'émancipation » mais elle est actuellement dans une impressionnante « pluri-crise » pour reprendre les mots de Jean-Claude Juncker qui a trop longtemps nié le réel des rapports entre l'Union européenne et les populations.

Dans cette équation réunionnaise entre désormais fréquemment le paramètre, et la référence, indianocéanique, nonobstant les engagements des personnalités politiques, des exécutifs, les limites politiques de l'Indianocéanique sont pourtant encore criantes. La Commission de l'océan Indien a fêté ses 30 ans, mais quel est son exact impact ? Quel est le réel sentiment d'appartenance de la population réunionnaise à la C.O.I. ? Lorsque se pose l'interrogation sur la signification des trois initiales C.O.I. vient le plus souvent la même réponse : « Complément d'Objet Indirect ». Derrière le sarcasme, il faut admettre que la réplique scelle assez justement la distance entre la machinerie C.O.I. et les populations des îles. Dans les strates réunionnaises, dans l'équation réunionnaise de sa gouvernance, l'opinion n'intègre pas ou bien peu la C.O.I. Avant même d'être absente, elle est méconnue. Sur ce constat que d'aucuns jugeront sévère concernant une dimension d'avenir pour le département (et la région) du XXI^e siècle, je me permets aussi de renvoyer le lecteur vers la documentation (en date de cette fin d'année 2016) sur la géopolitique du monde (publication des Atlas 2016, de l'État du monde ou des Dessous des cartes...) pour enregistrer (nous ne pouvons que le regretter) le manque quasi-général de références à l'Indianocéanie ou à la C.O.I. dans ces multiples ouvrages.

Le devenir de la départementalisation ce sont les volontés, les déterminations, des acteurs de la société politique. Et sur ce terrain de l'observation des forces, des alliances et des équilibres politiques, La Réunion

politique connaît un moment singulier. Il se définit comme l'accord entre des dirigeants (signataires d'une plate-forme adoptée en octobre 2014) qui a tenu sur la durée de deux campagnes électorales et de deux élections des exécutifs. Une majorité en accord au Conseil départemental et au Conseil régional. Une concordance qui peut s'exprimer sur la durée d'un quinquennat (2015-2020) avec une orientation politique partagée. Sur l'échiquier politique réunionnais, les droites et le centre détiennent très majoritairement le pouvoir municipal, départemental, régional. Ce personnel politique bénéficie d'un alignement favorable des planètes politiques à six mois d'une élection présidentielle qui a toujours joué une fonction structurante sur le devenir institutionnel de La Réunion.

Certes, dans le présent politique, les préoccupations des habitants et les questionnements de la population lors des campagnes électorales ne recouvrent pas les questions institutionnelles. Dominant d'évidence les inquiétudes sur la situation des familles face au chômage, aux précarités, au pouvoir d'achat et aux salaires. Mais ce qui s'exprime comme dissociable a pourtant constitué le cœur, et la puissance, de l'acte fondateur de 1946. La départementalisation opère ce nœud, cette convergence, entre l'institutionnel et les questions sociales. Et c'est là l'enseignement majeur : la réussite d'un rassemblement politique (C.R.A.D.S.) qui porte le souffle de la départementalisation avec un profond « désir populaire ». Ce mouvement électoral et cette force politique se forment dans les votes de l'année 1945. La départementalisation de 1946 signe ce « moment institutionnel » qui réussit l'alliage entre une rupture du statut et une réponse aux questions sociales de l'heure avec une approbation massive de la population.

Le rapport Jean Finance (1948) : diagnostic de La Réunion Département

Mario Serviabile

Géographe

Université de La Réunion

À quoi sert une commémoration ? A cette question, Robert Badinter qui fut chargé de la commémoration du 50e anniversaire de la Déclaration des droits de l'homme de 1948 répond qu'elle sert à trois choses : « A revenir aux sources, à dresser le bilan et à ouvrir des voies nouvelles » (*Le Monde*, 18 septembre 1998). Revenir aux sources, c'est faire l'état des lieux de la situation coloniale dans ses problèmes vécus et dans ses aspirations rêvées. Nous empruntons à Césaire, rapporteur de la loi du 19 mars 1946, l'état de l'Outre-mer français du moment : « Une vieille misère pourrissant sous le soleil, silencieusement ; un vieux silence crevant de pustules tièdes l'affreuse inanité de notre raison d'être » (*Cahier d'un retour au pays natal*). Géniteur du mot « départementalisation », Césaire en dresse le ressort : la transformation sociale des colonies, enfoncées dans les retards et les détresses de tous ordres. Le 16 mars 1946, devant l'hôtel de ville de Saint-Denis, Paul Picaud, président du Conseil général de La Réunion, faisait écho à Césaire : « Pour un petit territoire habité aujourd'hui par une population aux trois quarts misérables, (ce sont) des possibilités d'expansion dans le domaine économique et dans le domaine social. La Réunion département français, c'est la possibilité pour demain de réaliser tout ce qui n'a pu l'être hier ». (*Le Peuple*, 23 mars 1946)

Une loi pour le désir de France et le besoin d'avenir

La loi comprend trois articles succincts ; le premier « érige » les quatre vieilles colonies en départements français ; le deuxième ouvre un chantier juridique à l'ampleur mal mesurée : « Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront avant le 1^{er} janvier 1947 l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements » ; le troisième article crée une nouvelle réalité géographique (*métropole*) et introduit le vice caché de la différenciation au nom de la spécificité : « Dès la promulgation de la présente

loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements *sur mention expresse insérée aux textes* ».

En première ligne pour gagner la bataille de la départementalisation contre la misère se trouve le ministère de la Santé publique et de la Population. Le décret n°47-1968 du 7 octobre 1947 (au-delà de la limite du 1^{er} janvier) organise la transposition de la législation nationale Outre-mer, car en République, le droit précède l'action. Mais cela exige un rapport préalable. C'est ainsi qu'à la demande du Préfet et du Conseil général de La Réunion, la ministre de la Santé publique et de la Population mande l'Inspecteur général Jean Finance « d'étudier sur place les modalités d'application dans ce département de la réglementation métropolitaine » (Lettre de mission). Le décret constitue la feuille de route de Jean Finance. Dans ses trois articles, il a pour objet « l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de La Réunion des lois et décrets dont l'application relève du ministère de la Santé publique et de la Population ». L'article 1^{er} fait la liste des lois et décrets à transposer ; l'article 2 précise les adaptations « aux conditions géographiques et démographiques » par voie de décret ; l'article 3 aborde « les mesures transitoires pour assurer, en tenant compte des situations acquises et des possibilités locales, la mise en valeur effective des lois et décrets visés à l'article 1^{er} ».

Le ministère de la Santé publique a été créé par la loi du 4 avril 1930 ; il fusionne à la fin de 1946 avec le ministère de la Population. Germaine Poinso-Chapuis, députée MRP de Marseille, proche de Gaston Defferre, devient titulaire du poste dans le premier gouvernement de Robert Schuman, du 24 novembre 1947 au 26 juillet 1948. C'est la première femme ministre régalien de plein exercice dans l'histoire de la République, et la seule jusqu'à Simone Veil en 1974 ; Andrée Viennot et Jacqueline Thome-Patenôtre ayant occupé des strapontins mineurs. Jean Finance arrive dans l'île peu après le cyclone du 26 janvier 1948.

Le Rapport Jean Finance : La chute verticale d'une race

Le rapport de 59 pages (sans les photos en annexes) pointe l'immensité et la difficulté des tâches à accomplir pour installer l'arsenal national d'assistance avant le démarrage des travaux de transformation sociale. Car la mise aux normes métropolitaines se heurte aux réalités administratives coloniales, forgées par l'histoire et la géographie, c'est-à-dire par le temps, le climat, l'éloignement et la singularité culturelle.

La première urgence est d'engager une course contre la mort. Le constat de Finance est sombre. La Réunion est une île malade, avec une population impaludée à 95 %, détenant le record national de consommation d'alcool par habitant (5,41 litres/an contre 2,61 litres de moyenne nationale), ravagée par les maladies de la misère persistante : la lèpre, la tuberculose, la typhoïde, la syphilis qui constituent l'ombre couvée de la pauvreté. De plus, le cyclone de janvier 1948 qui dévaste l'île, correspond à un bombardement allemand : 170 morts et disparus, 70 % du parc immobilier détruit, 100 % des ressources vivrières perdues, 100 % des stocks industriels abimés. Les dégâts sont estimés à 2 milliards de francs de l'époque. La situation est inédite par la combinaison et l'accumulation de retards, d'abandons et de détresse mettant en péril au XX^e siècle la survie d'une population. Il diagnostique « la chute verticale d'une race ».

Finance découvre avec effroi ce qu'il appelle « la non-chalance administrative » : à l'Institut d'Hygiène de Saint-Denis, « le réfrigérateur est en panne depuis plusieurs années par suite de la défectuosité du système électrique ». Le médico-sanitaire est le premier levier économique pour la transformation sociale. Il propose une ingénierie sanitaire et sociale en situation d'urgence absolue en temps de paix civile. Les 4 axes proposés sont : la santé publique, l'assistance obligatoire aux publics vulnérables, le contrôle démographique et l'organisation des services.

Les moyens ? Il fournit la solution aux arbitrages budgétaires difficiles : c'est le Fonds d'Investissement pour le développement économique et social (FIDES). Créé par la loi du 30 avril 1946, ce fonds est présidé par Gaston Defferre, sous-secrétaire d'État à la France d'Outre-Mer du gouvernement Léon Blum (décembre 1946-janvier 1947), chargé de mettre en place les institutions de la IV^e République. Cette section du FIDES deviendra, après 1960, le Fonds d'Investissement des DOM (FIDOM).

Le centre de gravité de l'économie réunionnaise basculera du primaire agricole de la quasi-monoculture sucre/rhum au tertiaire social et sanitaire. La Révolution des blouses blanches constitue le nouveau modèle de développement. Dans le système colonial, le montant des dépenses de santé s'élevait à 7 ou 8 % du budget insulaire ; désormais il constituerait « 60 % du budget du nouveau département ».

Les derniers mots de Jean Finance à la ministre Poinso-Chapuis relèvent de la déontologie et de l'éthique, c'est-à-dire de la compétence professionnelle et du comportement personnel : « L'ampleur des réalisations imposées par l'application du décret du 7 octobre 1947, la profondeur des répercussions qui suivront sur le plan social, administratif, financier, politique et humain, nous font une obligation de n'envoyer

à La Réunion que *des fonctionnaires d'élite*, en pleine possession de leurs moyens physiques, capables de justifier la confiance que les Réunionnais, avides de justice et de solidarité sociale, mais qui possèdent un sens avisé de ce qui est réalisable ou non, mettront en eux dès leur entrée en fonction ».

Conclusion : La Révolution blanche tourne court

La préconisation opérationnelle principale de Jean Finance sera mise en œuvre selon les délais habituels des chantiers et des contentieux à purger. La première pierre du centre hospitalier le plus moderne dans cette partie du monde est posée le 23 mars 1953 ; il est inauguré le 4 juillet 1957 par le préfet Perreau-Pradier et porte le nom d'un Réunionnais, urologue internationalement connu : Félix Guyon. A cette date, le ministère de la Santé Publique et de la Population a déjà disparu depuis un an pour laisser la place au ministère des Affaires sociales. Les jours de la IV^e République sont comptés. Les prévisions optimistes de Finance se vérifieront : les grands chantiers d'État transformeront le paysage et le quotidien réunionnais. Ses mises en garde pessimistes ne seront pas entendues : la nécessité des migrations pour débarrasser l'île de son trop-plein d'hommes, à l'époque vers l'eldorado malgache, et que faire des 5 000 pupilles ? Quelqu'un aura un jour l'idée d'envoyer cette charge d'enfants vers le trop-vide des campagnes françaises et c'est le ministère des Affaires sociales qui proposera le scénario et l'opérationnalité.

Entre-temps, la départementalisation-assimilation voulue par Césaire n'aura vécu que dix ans ; entre 1946 et 1956, entre le vote de la loi et la lettre de Césaire à Thorez. L'Outre-Mer prend ses distances de la métropole dans la différenciation et l'affirmation identitaire du « Nous créole » : « Qu'aucune doctrine ne vait que repensée *par* Nous, que repensée *pour* Nous, que convertie à Nous » (*Lettre à Maurice Thorez*). Que s'est-il passé ? Pour Césaire, face aux retards et aux reniements, « l'édifice départemental, vieux seulement de dix ans, est déjà vermoulu (...) L'égalité ne souffre pas de rester abstraite ». Une analyse partagée par les députés communistes de La Réunion, Paul Vergès et Raymond Mondon qui consignent leur amertume à Guy Mollet : « Les Réunionnais constatent que pour l'essentiel, leur pays a gardé le statut de colonie qui a été le sien pendant plus de 300 ans, la départementalisation n'ayant profité qu'à une infime partie de la population ». Manquait-il de volonté politique pour un État hybride en reconstruction : une France mi-empire, faisant la guerre à ses périphéries coloniales, et mi-métropole des droits du genre humain ? Ou manquaient-ils de fonctionnaires d'élite à Paris dans les ministères ?

BIBLIOGRAPHIE :

- Césaire A., *La Mort des colonies* in « Les Temps Modernes », mars-avril 1956.
- Césaire A., *Cahier d'un retour au pays natal*, Présence africaine, Paris, 1989.
- Césaire A., *Discours sur le colonialisme*, Présence africaine, Paris, 1994.
- Lucas R. et Serviable M., *L'Encastrement dans la France, Regards croisés sur la départementalisation de La Réunion*, ARS Terres Créoles/CEMOI, Saint-Denis, 2016.
- Serviable M., *La Cordialisation de l'espace public : la leçon du hérisson*, ARS Terres Créoles, Saint-Denis, 2015.

Table-ronde de la Session 1 : « Gouvernance »

Présidente de session :

Julie Dupont Lassale

*Maître de conférences HDR en droit public et
Membre du Centre de recherche juridique (EA 14)*

Intervenants :

Nassimah Dindar

Présidente du Département de La Réunion

Jean-Paul Virapoullé

*Maire de la commune de Saint-André
et Vice-président de la Région Réunion*

Albert Ramassamy

ancien Sénateur

Paul Vergès

Sénateur

Modérateur :

Ferdinand Mélin-Soucramanien

*Professeur de droit public (CERCLE/Université de
Bordeaux) et Déontologue de l'Assemblée nationale*

Ferdinand Mélin-Soucramanien

« Réunionnais d'origine et actuellement Déontologue de l'Assemblée nationale, j'interviens ici en qualité de Professeur de droit public. Nous voici dans la partie des enseignements de la départementalisation. Lors de cette table ronde interviendront Nassimah Dindar, Présidente du Conseil départemental, via une vidéo et ensuite, physiquement, le Sénateur Paul Vergès, le Sénateur honoraire Albert Ramassamy, et le Sénateur Jean-Paul Virapoullé. J'ai, pour les uns et les autres, comme Réunionnais, quelles que soient les opinions politiques, les attaches, etc., une dette et une forme de reconnaissance. Je vous propose que l'on commence par visionner la vidéo de la Présidente Nassimah Dindar, puis nous passerons à vos interventions respectives.

Nassimah Dindar

Il m'a été demandé d'être grand témoin à l'occasion de ce colloque qui résonne comme une interrogation sur notre histoire récente. 70 ans déjà que La Réunion est un département français, que nous sommes entrés dans l'ère de la modernité. Mais célébrer cet anniversaire ne doit pas se limiter à l'évocation d'un simple

bilan. Nous devons profiter de ce moment privilégié pour partager le constat d'une intégration inachevée : celui d'un modèle qui s'essouffle en s'accordant sur la nécessité d'un nouvel acte majeur de la décentralisation. C'est autour de ces trois axes que j'ai choisi d'articuler mon propos.

Les résultats de 70 ans de la départementalisation

La départementalisation a entraîné une transformation profonde de nos infrastructures (routières, aériennes, portuaires, électriques) avec :

- sur le plan économique, des résultats probants avec notamment l'apparition d'un monde des entreprises inconnu jusqu'alors.
- sur plan humain, l'action sanitaire, sociale et éducative a fait reculer la mortalité, la misère et l'ignorance.

La population a triplé en 60 ans, les niveaux de vie ont augmenté, les habitants ont accédé au confort et au bien-être. Je ne vis pas dans les mêmes conditions dans lesquelles ma mère a vécu, qui, elle-même, ne vit pas dans les mêmes conditions que ma grand-mère. Mais, il faut le reconnaître, La Réunion, après ces 70 ans, n'est toujours pas un département « comme un autre » puisque près de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Pour exemple, avec le chiffre de 110 000 illettrés, nous ne pouvons que constater qu'il y a bien une Réunion à deux vitesses. Le système économique est déséquilibré, la balance commerciale est extraordinairement déficitaire. L'existence d'une société à deux vitesses pose au fond la vraie question de l'avenir de l'île, et de son développement. Se pose la question de quel avenir pour La Réunion ? Les spécialistes auront tout le loisir durant ce colloque de faire un bilan plus précis de ce modèle intégrateur et de mettre en exergue combien sa mise en œuvre n'a jamais ressemblé à un long fleuve tranquille.

Disons-le, ces avancées furent aussi le fruit de combats difficiles qu'ont menés les Réunionnais. Certains sont présents dans la salle... Parfois, il a fallu se battre - et peut-être encore plus aujourd'hui - pour qu'intégration ne soit pas synonyme d'assimilation. Je pense notamment au combat qu'il a fallu mener pour permettre aux Réunionnais de danser et de chanter le maloya, interdit jusqu'en 1982, et aujourd'hui reconnu au Patrimoine Immatériel de l'Humanité.

Une intégration inachevée, un modèle qui s'essouffle

Je suis arrivée à la Présidence du Conseil Général de La Réunion alors que se jouait l'acte 2 de la Décentralisation. C'est incontestablement un poste

d'observation privilégié d'où j'ai pu en particulier apprécier des changements notoires dans le mode de gouvernance. Alors, premier bilan, je peux parler personnellement, d'une déception et institutionnellement, d'un acte raté de décentralisation. Pourquoi ? L'État a renforcé les compétences des conseils généraux au nom d'une plus grande responsabilité locale mais il l'a fait sans moyens financiers suffisants. L'État a certainement misé sur la capacité connue ou supposée des Départements à puiser dans leurs ressources propres pour faire face aux besoins de la population ; sans pour autant prendre toute la mesure de ces décisions, alors que les besoins allaient grandissant, et que **les ressources**, elles, allaient diminuant ?

Nous n'avons pas non plus gagné en simplification. Car au fond, il reste encore des compétences partagées entre l'Etat, les Régions, les Départements ou les Communes. Et nous avons, surtout au Département, perdu en autonomie fiscale. Et je peux citer la réforme de la fiscalité directe intervenue en 2010 qui a remplacée la taxe professionnelle par la CVAE. Nous ne le répéterons jamais assez, les efforts consentis localement ont été considérables : c'est pratiquement un milliard d'Euros en 12 ans que nous avons su trouver pour pallier la non compensation des allocations individuelles de solidarité dont le nombre de bénéficiaires est en augmentation constante et importante.

Nous rappelons la réalité de ce département : nous versons 571 M€ de RSA à 91 633 foyers et donc 214 910 personnes dépendent directement de cette allocation. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, au niveau national, l'écart de compensation pour la seule année 2014 s'élève à 6,6 M€ sur les 3 allocations, il est de 82 M€ en moyenne par an pour le Département de La Réunion. Oui, je peux et je dois l'affirmer : l'acte 2 de la décentralisation est un acte raté car il ne dit pas son vrai nom.

Il ne s'agit pas de transfert mais bien d'une refonte de l'action publique entraînant une nouvelle répartition entre l'État et les collectivités locales. Et dans cette refonte La Réunion a perdu. Oui, l'acte 2 de la décentralisation est un acte raté en ce sens qu'il n'a pas permis à notre territoire de sortir de cette logique assimilationniste pour explorer d'autres possibles afin d'oxygéner l'avenir. Si nous reconnaissons que ce modèle est à bout de souffle sur le plan financier, sur le plan du modèle intégrateur... Modèle financier, économique, voire même sociétal.

Si nous reconnaissons qu'un hiatus existe entre la solidarité nationale et la solidarité locale. Si nous voulons refuser le terme d'assistanat, inapproprié à la situation réunionnaise. Alors actons la nécessité de poser un nouvel acte majeur de décentralisation, un nouvel acte de gouvernance.

La nécessité d'un véritable nouvel acte majeur de décentralisation

Le témoin que l'on me demande d'être aujourd'hui doit aussi dire : Quel chemin on prend ? Où veut-on amener La Réunion ? L'avenir ne doit plus se poser sur la question statutaire, elle n'est plus d'actualité ou du moins n'entraîne plus de débat stérile. Cela ne doit pas dire pour autant qu'il ne faille pas en termes de gouvernance revendiquer clairement la nécessité d'une plus grande responsabilité réunionnaise donnée aux acteurs locaux.

Pour changer de cap, faire le saut qualitatif : nous devons affirmer que tout plan de développement n'a de sens que s'il est adossé à un modèle de société pensé par nous et pour nous. Autrement dit, avec une singularité qui se définit au regard de nos contraintes et de nos atouts, de notre passé et de notre volonté de penser avec toutes les forces vives de La Réunion : bref, la voie à suivre. Pour trouver de l'activité, pour fonder sa famille, pour s'acheter une maison,... Comment tout simplement donner la voie pour qu'ici, on vive heureux ? Ici et maintenant, ici et demain.

Cela nécessite a minima de mettre fin à tout fonctionnement ou situation qui relèverait encore de l'héritage colonial. À titre d'exemple, il n'est plus envisageable de voir l'État être l'usufruitier de la forêt réunionnaise pendant que le Département paye l'entretien. Nous écrivons régulièrement aux différents ministres concernés et au Président de la République.

Plus largement, nous avons besoin d'avoir la gestion de notre espace ; nous avons à répondre à cette question : comment va-t-on habiter la terre réunionnaise ? Comment peut-elle participer à faire vivre ses habitants ?

Un nouveau paradigme est donc nécessaire : le patrimoine, la culture et l'identité constituent l'une des clés du développement de l'île. Le modèle de développement doit être endogène et s'appuyer sur les potentialités de l'île pour générer de la valeur ajoutée ; pour créer des emplois ; pour limiter la dépendance extérieure. Et se restructurer à partir de ses ressources ; et la matière première la plus belle que nous avons est le Réunionnais et sa terre ; tout cela, dans une sorte de réappropriation collective.

Quelques exemples : dans le domaine agricole, les perspectives de développement sont encore très importantes en matière de diversification de la production et de satisfaction de la consommation locale en même temps que les potentialités d'exportation de productions qualitatives et authentiques. Notre agriculture, vectrice d'emploi et d'insertion, doit bénéficier de tous les moyens européens mais aussi nationaux avec de la souplesse par rapport à tout ce qui peut se faire ici et des blocages que les agriculteurs constatent encore aujourd'hui, pour reconquérir les terres, pour faire de ce secteur le moteur de l'innovation et du développement territorial.

Un deuxième axe, celui du tourisme, devenu première activité économique de La Réunion, dispose encore de grandes marges de progression. C'est le domaine par excellence avec des sites classés patrimoine mondial de l'Unesco où l'authenticité est un atout essentiel. Or, l'image de l'île reste méconnue au niveau national et international. La Réunion doit mettre en valeur ses atouts spécifiques uniques au monde. Il en est de même en matière de coopération. Il est plus que nécessaire, si ce n'est impératif, de revoir les règles de la coopération régionale sur le plan économique.

Il conviendra dans les prochains actes de décentralisation, dont il nous faut espérer l'efficacité, qu'ils puissent créer les conditions :

- d'une véritable autonomie locale pour une bonne gestion du territoire
- d'une véritable progression de l'adaptation des règlements européens et nationaux parfois inadaptés au contexte insulaire et tropical qui est le nôtre.

D'ici là les pouvoirs publics ne restent pas inactifs et se donnent les moyens de poser un cadre volontariste pour construire la meilleure harmonisation des compétences et des actions respectives. Il s'agit notamment de la mise en œuvre des conférences territoriales de l'action publique qui seront initiées par les collectivités Régionales et Départementales en lien avec les intercommunalités. Ces conférences concerneront les domaines aussi variés que le tourisme, l'agriculture, la gestion de l'eau, les transports, l'énergie, ou encore le codéveloppement et la coopération régionale. Autant dire tous les enjeux de développement pour construire le futur.

Les enjeux ne sont pas institutionnels et financiers, il y a de vrais défis à relever et des défis redoutables qui nous demandent l'union avant tout. L'enjeu n° 1, c'est de répondre au constat d'une société réunionnaise à deux vitesses. Ce défi majeur ne pourra être relevé que grâce à l'intelligence collective et à la mobilisation de toute la société réunionnaise. Il y a des solutions, il nous faut acter dans des cahiers globaux cette voie à suivre et à construire.

Alors, Mesdames et Messieurs, pour conclure : les vrais grands témoins de la départementalisation, Paul Vergès, Jean-Paul Virapoullé, Albert Ramassamy, vous êtes resté jeunes comme notre département qui n'a que 70 ans. Vous avez l'esprit alerte comme tous ces Réunionnais inventifs, proactifs, rêveurs. Vous êtes l'histoire qui n'est pas un retour vers le passé mais un tremplin vers l'avenir. Alors merci à vous tous pour votre combat. Pourquoi je vous dis merci ? Nous nous asseyons aujourd'hui à l'ombre d'un arbre que vous avez planté il y a très longtemps... 70 ans.

Ferdinand Mélin-Soucramanien

Je remercie Mme la Présidente de ce discours vraiment intéressant qui montre qu'on est à un moment important où les mentalités changent. L'entendre prononcer le terme, parfois tabou ici, d'"autonomie", mais de manière banalisée, continue à me frapper ; c'est la preuve que l'on peut évoluer.

Laissons à présent la place aux trois autres intervenants de la matinée. Vous êtes à la fois des grands témoins et nous pouvons regarder vers le passé ; mais c'est surtout la question de l'avenir qui nous intéresse tous ici, car nous sommes préoccupés par l'évolution de l'île de La Réunion.

Jean-Paul Virapoullé

Merci mesdames et messieurs. C'est un grand jour, fêter la départementalisation, quand on voit son résultat. Évidemment, le monde n'est pas parfait, mais si nous regardons autour de La Réunion, nous pouvons être fiers du chemin parcouru. J'ai une carte vitale dans la poche. Connaissez-vous beaucoup de pays dans la zone où tout un chacun peut en posséder une ? J'ai été dialysé, et il y avait à mes côtés des patients très pauvres avec le même appareil, le même médecin, et nous avons tous reçus les mêmes soins. Dans la plupart des pays du monde, lorsqu'on est souffrant, le niveau des soins dépend du niveau de revenus. La départementalisation nous a apporté l'égalité devant l'instruction, même si tout le monde n'est pas instruit, même s'il y a encore des illettrés ; l'égalité devant le logement, l'égalité devant le traitement, devant la santé. Cela a permis à des générations de jeunes aujourd'hui, ici ou dans le monde, d'accéder à des postes de responsabilité. Il faut rendre hommage à ceux qui ont voté cette loi en 1946. Mais la départementalisation, ce n'est pas seulement une aventure qui est née d'une loi, c'est un combat politique. L'accession à ce niveau de vie n'a pas été un long fleuve tranquille. Il y a eu un choix à effectuer entre ceux qui souhaitaient la départementalisation, et ceux qui revendiquaient, dans le cadre du mouvement de décolonisation de la France dans les années 1958, plus d'autonomie, voire l'indépendance. Et puis, les peuples ont tranché. Quand on fait l'histoire de la départementalisation, il faut en même temps faire l'histoire du vote au Parlement souverain, mais du vote du Peuple souverain. Et la départementalisation, comme notre intégration à l'Europe, c'est la conjugaison de trois facteurs : la volonté du législateur, la volonté du Peuple et une succession de décisions prises par les instances compétentes.

Émettons une hypothèse : supposez que la loi Deferre, qui ouvrait la porte à l'autonomie et à l'Assemblée

unique, et qui a été portée par Henri Emmanuelli en 1982, n'ait pas été déferée par Alain Poher et mon frère le Sénateur Virapoulle ainsi que par Michel Debré au Conseil constitutionnel : nous n'aurions pas ce statut aujourd'hui. C'est une décision du Conseil constitutionnel du 2 décembre 1982 qui a renvoyé aux oubliettes l'intégralité de cette loi Deferre, ce qui est historique : jamais le Conseil constitutionnel ne censure l'intégralité d'une loi, ce fut le cas, et à partir de là, on a lancé le pari de l'égalité au gouvernement. Tout le monde, gauche comme droite. Au début, c'est la gauche qui a commencé à lancer ce pari, en disant : " puisqu'on ne peut pas être différents, allons vers l'égalité sociale ". Nous, nous étions pour la parité à l'époque, et progressivement, tout le monde est entré dans le moule de l'égalité sociale. La décision du 2 décembre 1982 est une décision qui a une portée institutionnelle, économique et sociale considérable, puisqu'elle empêchait le passage de l'article 73 à l'article 74.

Sur le plan européen, quand la France a perdu l'Algérie, qui dépendait du Traité de Rome à l'article 227 alinéa 2, elle a été traumatisée par ce départ. L'Algérie est d'ailleurs restée dans le Traité de Rome, bien après qu'elle soit devenue indépendante. Qu'a fait la France ? Elle n'a pas proposé à l'Europe les adaptations qui nécessitaient notre appartenance en son sein. Et ce n'est pas une décision politique qui a fait bénéficier les DOM des crédits européens, c'est l'arrêt Hansen de 1978 qui revenait à dire à la France : " vous n'avez pas prévu les mécanismes qui étaient inclus dans le Traité de Rome, à l'issue de deux années, pour que les DOM puissent être des territoires européens avec des règles particulières, qui permettaient de recevoir tous les fonds ". Et la vanne de ces fonds européens (FSE, FEDER, FEOGA à l'époque, FEADER aujourd'hui) a été ouverte. Il faut retenir cela de l'histoire de la départementalisation : ces avancées ont été le résultat d'un combat politique majeur entre des forces qui s'opposaient, avec violence parfois. Il faut retenir cette décision politique votée par le Parlement, cette décision juridique prise par le Conseil constitutionnel, puis par la Cour de justice européenne. Il faut se souvenir également de l'arrêt Chevassus-Marche. Et puisque nous devons nous tourner vers l'avenir, nous pouvons parler à présent de l'arrêt Mayotte.

Avec ma collègue Danielle Lenormand, en ma qualité de Vice-président de La Région, nous sommes porteurs d'un projet pour le futur. Nous allons rentrer dans une nouvelle phase de développement économique. Mes chers amis, après le combat institutionnel, le combat pour l'égalité sociale, le combat pour l'équipement de La Réunion, nous livrons à présent le combat pour le développement économique, avec ces milliers de chefs d'entreprise qui se lèvent le matin, qui travaillent dur, qui paient des charges sociales et

qui emploient des gens. Ce qu'a dit Nassimah Dindar est vrai. J'ai voté la réforme constitutionnelle de 2003, je parle à présent de l'avenir. La décentralisation, telle qu'elle a été conçue par Deferre qui voulait vraiment nous donner les responsabilités locales, celle qui a été ensuite mise en œuvre par Raffarin, nous laisse un goût amer dans la bouche, celui du contrôle de légalité, qui s'apparente de plus en plus à un contrôle inopportun. Vous comprenez, nous sommes des élus derrière un bureau, dans une Mairie, un Conseil général, régional. Vous avez des chefs d'entreprise qui vous disent : " Monsieur le Maire j'ai déposé mon dossier ICPE depuis six mois, il n'a pas été accordé. Je vous ai sollicité pour construire mon usine dans telle parcelle, et vous n'avez pas été capable de sortir le lotissement en un an ". Je suis contraint de leur répondre que c'est à cause du contrôle de légalité que l'on coupe les cheveux en quatre. Je ne fais pas le procès de l'État, des fonctionnaires de l'État. C'est la loi qui est mal faite. Afin de donner une vraie respiration législative aux collectivités locales, je suis partisan, non pas de supprimer le contrôle de légalité, mais d'en améliorer le contour et l'application. Dans la période des présidentielles qui s'annonce, et qui va permettre d'ouvrir des débats au plus haut niveau, je fais partie des élus qui pensent que nous devons être réactifs chez nous, pour être compétitifs dans le monde. Le temps c'est de l'argent, c'est de la capacité à capter des marchés. Et si on perd du temps, comme aujourd'hui, on perd la capacité d'être productifs. Il faut des années pour sortir un dossier, et nous ne pouvons plus l'admettre. Donc quand Nassimah Dindar, notre Présidente dit qu'il faut un acte III de la décentralisation au plan franco-français, je suis d'accord, mais je demande quel est le contenu de cet acte ? Je propose un contrôle de légalité dans lequel seraient bien précisés les devoirs des collectivités et les devoirs de l'État, ainsi que la mise en œuvre de l'article 72 de la Constitution, pour en permettre l'expérimentation. J'ai constaté avec beaucoup de bonheur que Monsieur Alain Juppé et quelques autres se penchaient sur cette hypothèse.

Pour conclure, je terminerai sur l'avenir européen. J'entends beaucoup parler de mon amendement. Je fais le constat que l'actuelle majorité présidentielle n'a pas été capable de réunir un Congrès pour le supprimer. J'en suis donc fier. Je constate que la Martinique et la Guyane sont empêtrées dans une Assemblée unique. En Martinique et en Guyane, les Conseils généraux ont dû transférer leur déficit d'exploitation aux Conseils régionaux ; ces deux régions ne fonctionnent plus. Je constate qu'un exécutif local d'une assemblée différente entraîne un conflit de pouvoir qui paralyse la Martinique. Alors qu'à La Réunion, nous avons deux assemblées qui fonctionnent bien, avec des majorités élues, et nous pouvons envisager

l'avenir. Avec le Président de la Région, Didier Robert, nous nous consacrons à l'avenir économique de La Réunion. 85 % des textes qui conditionnent l'avenir économique de nos entreprises viennent de Bruxelles. Si demain, ce pourcentage atteint 90 %, 95 % voire 100 %, c'est à Bruxelles qu'il faudra régler le problème, sinon nous serons hors-jeu. Nous avons fait voter, et la Région Réunion y a contribué fortement, par l'ensemble des régions ultrapériphériques, françaises, espagnoles, portugaises, un texte qui s'appelle la déclaration de Funchal. Dans ce texte, nous nous sommes engagés à rédiger un mémorandum issu de l'arrêt Mayotte du 15 décembre 2015, par lequel la Cour européenne considère que le Parlement européen et la Commission ont tort de refuser des adaptations aux règlements européens dans les RUP. Les RUP ont droit aux adaptations, tant sur le plan des traités à traiter, que sur le plan du droit dérivé. Au niveau de la vie quotidienne, cet arrêt est fondateur parce que sur 85 % de nos préoccupations ressortent de la Communauté européenne. Par exemple, prenez le rapport récent Doligé du Sénat, sur les normes. Vaut-on appliquer dans les RUP des normes propres à notre agriculture, propres à notre industrie, propres à notre façon de travailler ? Dans quels domaines ? Tous les six ans, allons-nous être contraints de pleurer pour maintenir l'octroi de mer, ou des dispositions fiscales spécifiques ? Nous pouvons demander un règlement européen qui autorise la France à fixer la fiscalité à 15 % pour préserver notre compétitivité. J'imagine en fait un modèle économique qui repose sur les ressources de la mer, sur le maritime, sur l'aérien, sur le numérique, sur l'agroalimentaire et le tourisme. Et avec un règlement européen qui soutient les adaptations et notre compétitivité pour conquérir les marchés extérieurs. Le reste est une question de confiance entre l'Europe, l'État et nous. On a parcouru un chemin digne de mérite, qui implique des remerciements à l'égard de ceux qui nous ont précédés. À nous, à présent, de construire une nouvelle route, dans la France et avec l'Europe.

Ferdinand Mélin-Soucramanien

Concernant le cinquième alinéa de l'article 73, nous en avons débattu à l'époque. En revanche, je trouve que les textes produisent des effets aujourd'hui en Martinique et en Guadeloupe. Le fait que ces régions possèdent un pouvoir législatif délégué (je ne parle pas de la question de la collectivité unique, plus difficile à mettre en place, notamment avec la fusion des personnels), leur procure une délégation en matière d'énergie, de transport, etc., qu'ils maîtrisent. C'est tout récent. La réforme de 2003 était mal conçue techniquement, et a mis du temps à se mettre en place. Il a fallu véritablement mobiliser des

compétences localement, mais cela fonctionne et, honnêtement, je crois qu'aujourd'hui, et je sais que vous avez évolué sur la question, il est possible de dédramatiser ce sujet : la réforme n'a pas conduit à un chaos institutionnel. Elle a permis de mettre en place des leviers utiles, et, sur le plan symbolique, c'est quand même important. Vivant dans l'Hexagone, lorsque je discute avec nos petits camarades antillais, j'avoue que j'en ai assez d'entendre dire que La Réunion est en quelque sorte un incapable majeur. C'est ce que montre cet alinéa de l'article 73, l'idée que l'on possède une compétence et que l'on se prive d'utiliser. Je le dis sincèrement, sans aucune arrière-pensée, je crois que l'expérience des deux ou trois dernières années en Martinique et en Guadeloupe, sur l'utilisation des dispositions de l'article 73, écarte toute menace de chaos. Je comprends parfaitement la position politique que vous avez prise au début des années 2000. Mais je crois qu'aujourd'hui, puisqu'il s'agit de dresser un bilan, on peut regarder la question de manière dépassionnée et se demander s'il ne serait pas utile de donner à La Réunion, pour des raisons d'identité, des raisons symboliques, etc., tous les moyens de son action et de son développement.

Jean-Paul Virapoullé

Je comprends votre position et je la respecte. Mais au moment où j'ai fait voter cet amendement, il fallait voir la pression qui existait ici à ce propos. Que les choses soient claires. 90 % des Réunionnais souhaitent cet amendement. Aujourd'hui, on emprunte un sentier sinueux qui n'est plus utilisé dans les autres DOM depuis 2013, et je vous demande de vous référer aux textes. C'est un chemin alambiqué, où la Région demande au Parlement d'être habilitée, puis l'habilitation est donnée ou non (dans beaucoup de cas elle est refusée). Deux voies royales s'ouvrent à présent : premièrement l'article 72 sur l'expérimentation. Vous remarquerez au passage que la loi Bareigts, en discussion cet après-midi à l'Assemblée, fait appel à l'expérimentation, mais ne fait pas appel à l'habilitation. Deuxièmement, nous avons un boulevard avec l'arrêt Mayotte et l'article 349 du traité de Lisbonne. Pourquoi emprunter un sentier sinueux, alambiqué, alors que nous avons le 72-4 à mon avis qui s'inscrit dans un acte III de la décentralisation ? C'est-à-dire le droit d'expérimenter, comme Alain Juppé l'a exprimé dernièrement, en considérant que la loi ne pouvait pas être appliquée de la même façon en Alsace et dans les Pyrénées. Lisez bien l'arrêt Mayotte ainsi que l'article 349. Bientôt vous aurez le plaisir de découvrir le mémorandum que la Région va préparer avec les autres Régions. Vous découvrirez alors le champ de respiration, sans aucune mesure, que nous

allons donner à notre économie locale. Je connais les textes dont vous parlez, je les ai étudiés. S'agissant des énergies renouvelables et du transport, les transporteurs réunionnais riraient de ce qui a été fait en Martinique. Il suffit de considérer les inconvénients occasionnés en termes de confiance, les complications causées au niveau d'une Assemblée unique qui ne fonctionne pas, la perte de crédibilité occasionnée. Pour ma part, je mènerai toujours le combat pour que La Réunion garde la clé des institutions nationales et européennes. Mais je réclamerai également une application nettement différenciée, qui nous donne les moyens de notre développement.

Ferdinand Mélin-Soucramanien

Je savais que je n'aurais pas dû répondre, parce que cela impliquait une réplique ! Je passe la parole à M. Ramassamy.

Albert Ramassamy

Nous sommes tous des enfants de la départementalisation qui a fait de nous ce que nous sommes devenus. Je vais vous lire un texte qui se rapporte à la description de l'école publique dans les années de la colonie, extrait du *Progrès* du 10 mars 1936. " Il y a insuffisance de classes, de sorte qu'un très grand nombre d'enfants n'y ont pas accès. Des classes dans presque toutes les écoles ont entre quatre-vingts et cent élèves pour un maître. La colonie de La Réunion ne distribue l'instruction gratuite et obligatoire que théoriquement. L'école laïque est logée dans des cases exiguës où s'entassent, sous la direction d'un ou deux maîtres, cent-vingt à deux cents enfants, simples garderies. Si les Maires, tous les Maires voulaient contribuer sincèrement au développement des écoles, à la diffusion de l'instruction dans le Peuple, voilà le mot qui répugne. Nous entendons souvent, et un journal local très accepté dans tous les milieux écrivait très récemment : " à quoi bon fabriquer un grand nombre de lettrés à La Réunion ? Ces gens-là, entendez les petits noirs et aussi les petits pattes jaunes, n'ont pas besoin de l'instruction qui ferait d'eux des déclassés ". Voilà quel était l'esprit qui présidait au développement de l'instruction sous la colonie. La plus belle réalisation de la départementalisation, a été le développement de l'instruction publique qui a donné à chacun les moyens de faire la lumière en lui, et de porter sur les hommes et sur les choses un jugement libre et indépendant. C'est la départementalisation qui nous l'a apporté, par la construction des écoles, et surtout par la diffusion de la culture. C'est tout ce que j'avais à dire.

Jean-François Hoarau

Je suis chargé de suppléer temporairement Monsieur Ferdinand Melin-Soucramanien à cette table ronde. La parole est à Monsieur le Sénateur Paul Vergès.

Paul Vergès

J'ai vu que le sujet du colloque était " Quels enseignements pour l'avenir ", à partir des études qui ont été réalisées. Je vais essayer de répondre à cette question et d'apporter une vision peut-être différente de tout ce que j'ai entendu. D'abord, l'acte fondateur de notre situation actuelle est la loi du 19 mars 1946. C'est un acte fondateur pour les Réunionnais, comme d'ailleurs pour les Martiniquais, les Guadeloupéens et les Guyanais. Pourquoi ? La Réunion était inhabitée à sa découverte. La France en a pris possession et l'a peuplée. Quel régime y a-t-elle établi ? L'esclavage, et c'est un grand nom de l'histoire de France, Colbert, qui en est l'instigateur, ainsi que du Code noir.

Les Réunionnais ont subi la traite et l'esclavage pendant plus de deux siècles. Quand l'abolition de l'esclavage intervient aux Antilles, elle n'est pas appliquée à La Réunion en raison du refus des grands propriétaires fonciers. L'esclavage est donc aboli aux Antilles, mais cette abolition est annulée en 1802 par un grand nom de l'histoire de France, Napoléon Bonaparte, qui a fait subir aux Antillais et aux Réunionnais un demi-siècle d'esclavage supplémentaire, jusqu'en 1848. C'est la révolution de 1848 qui abolit l'esclavage à La Réunion, qui introduit le régime colonial. L'aspect nouveau de la loi de 1946, c'est que c'est le premier acte de décolonisation après la guerre, mais c'est surtout l'expression des habitants de ce pays, sous la conduite de Césaire, Bissol, Lepervanche, Vergès. C'est la première fois, alors, que des populations colonisées expriment leurs demandes. C'est la première date historique. Compte tenu de la méthode de colonisation française, de sa tradition d'intégration, depuis des siècles en France, on prône l'intégration et l'assimilation dans ces îles. Après les conquêtes du Front populaire, le mouvement syndical, la victoire de 1945, les libérateurs de ces pays ont tout naturellement demandé l'intégration et l'assimilation. Je pense que c'est une déception considérable si l'on dresse le bilan de 70 ans d'application de l'intégration. Et en voyage en Guadeloupe, le Président de la République vous dit qu'il faudra attendre encore 25 ans pour que soit appliquée " l'égalité réelle ". Cela signifie que près d'un siècle après la loi de 1946, qui prévoyait l'application immédiate de toutes les lois, l'objectif n'est pas encore atteint. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faut sous-estimer les acquis depuis 1946 dans

les domaines de la santé, des services publics, etc. Mais fondamentalement, quel est le département français qui a attendu près d'un siècle pour avoir l'égalité de ses compatriotes ?

Tandis que nous en discutons encore très sérieusement, en 2016, le monde a changé. Il s'agit à présent d'appliquer les principes d'intégration de Paris à la situation planétaire nouvelle, pas simplement en Europe et en France, mais en Afrique et ailleurs. La population réunionnaise sous-estime l'importance de ces changements. Il s'agit d'une situation exceptionnelle dans toute l'histoire de l'humanité. Il a été annoncé hier que les signatures nécessaires pour l'application des dispositions de la conférence de Paris sur le réchauffement climatique avaient été réunies. L'objectif est de ramener en deçà de 3 degrés en 2100 le réchauffement climatique dû à l'action industrielle. Or, toute l'histoire du monde des trois derniers siècles est liée à l'utilisation du charbon, du pétrole, du gaz, moteurs du développement industriel. On se dit qu'il va falloir changer, en quelques décennies, toutes les traditions séculaires, qui ont fait la puissance économique de ces pays, pour les remplacer par des énergies renouvelables. Et cela est possible. À La Réunion, nous pouvons bénéficier du soleil, des alizés, de l'hydraulique, de la biomasse, nous pouvons lancer toutes les énergies renouvelables. Mais que fait-on ? On développe l'automobile et on augmente l'importation de pétrole et du charbon d'Afrique du Sud. Alors qu'un train électrique était programmé, fonctionnant avec l'électricité produite à La Réunion, on le supprime. On fait le contraire de l'objectif adopté pourtant mondialement !

Il convient d'en tirer les leçons. C'est tout le problème de la mer, du littoral, avec les menaces sur les coraux. Les études l'attestent : 30 % des barrières coralliennes sont menacées. Mais si on ne prend pas de mesures, et que toute la barrière corallienne sèche, que restera-t-il de Saint-Gilles ? Que restera-t-il du lagon de La Saline, de l'Étang Salé, de Saint-Pierre ? C'est un problème actuel et il n'y a rien dans le projet de loi à ce sujet. Ni sur le réchauffement climatique. Quand on reparle de la démographie, on ne se rend pas compte des mutations à venir ! Analysez les dernières statistiques mondiales qui décomptent une population actuelle de 7 milliards 200 millions. En 2050, cette population mondiale va s'accroître de 2 milliards 500 millions habitants. Tout homme politique sérieux doit tenir compte de cette prévision. Cette augmentation de 2 milliards 500 millions correspond à l'ensemble de la population de 1950. La population a mis des millénaires pour atteindre ce dernier nombre d'habitants qui, en 60 ans, s'est multiplié par presque trois. La situation démographique de La Réunion est analogue. Il y avait 250 000 habitants en 1946. Le recensement en comptabilise 850 000 aujourd'hui et on va vers un million.

Qui y-a-t-il, dans le projet de loi sur l'égalité réelle, sur ce problème fondamental à l'échelle du monde ? Or, pour nous, à La Réunion, cet enjeu est déterminant. Il l'est également dans la région de l'océan Indien. Madagascar, qui comptait 4 millions 500 000 habitants en 1947 en a déjà 24 millions en 2011. L'ONU et l'Ined évaluent la population de la Grande Ile à 50 millions en 2050, et la fin de la transition démographique en 2100. Qu'est ce que le projet de loi, qui est en discussion, évoque à ce sujet ? Dans 80 ans, la population réunionnaise correspondra à un centième de celle de Madagascar. Toute notre vie, celle des Réunionnais, en sera bouleversée. Il faudrait y réfléchir. J'ai exposé la comparaison à un ministre de l'Outremer, qui s'intéressait à la démographie. Je lui ai dit : " Tu es dans ton bureau à Paris, capitale d'un pays qui compte 65 millions de Français. Imagine qu'à 800 km de Marseille, distance entre La Réunion et Tamatave, il y avait un État 50 fois plus peuplé que la France, c'est-à-dire de 3 milliards 200 millions d'habitants. Tu aurais l'Inde et la Chine à côté de toi, est-ce que cette donnée ne changerait pas la France ? Et bien, c'est ce que nous allons vivre d'une façon certaine à La Réunion. Le projet de loi sur l'égalité réelle évoque-t-il cette situation ? Non ! Une autre préoccupation liée à la mondialisation est celle du sucre. Dans moins d'un an tombe la décision de la suppression des quotas de sucre pour La Réunion. Que va devenir la filière canne avec ses 25 000 hectares ? Planteurs, ouvriers agricoles, transporteurs, ouvriers d'usine, et dockers représentent 18 000 emplois. Dans moins d'un an, ils seront grandement menacés. Pourquoi le projet de loi ne comporte-t-il rien à ce sujet ? Que va-t-on faire ? Quand on dit que l'on va tirer les enseignements des 70 ans de départementalisation, il faut s'y employer tout de suite ! Il n'est pas envisageable de différer des problèmes au prochain quart de siècle, comme le suggère Hollande. On ne peut reporter la résolution des problèmes à 2042. Dans 25 ans, notre économie et notre agriculture seront bouleversées. Il y aura 45 millions de Malgaches à côté de nous. Le Mozambique connaît 7 % de croissance. La grande super puissance de la Région sera l'Inde. Et l'Inde décide que Maurice sera sa base de rayonnement dans toute la zone. Les conséquences de ces données objectives vont directement influencer La Réunion. La politique, ce ne sont pas des grandes paroles, c'est du concret.

La planète entière va subir le changement climatique, la transition démographique de l'Afrique, de l'Asie, de l'Amérique latine, la mondialisation. Elle va être également bouleversée par les grandes découvertes de la recherche. Dans tous ces domaines, La Réunion est impliquée.

Pendant ce temps-là, certains réfléchissent aux opérations politiciennes pour gagner les prochaines

élections. M. Hollande est un champion de l'habileté politique. Il sait que malgré la loi de 1946, il n'y a pas d'égalité à La Réunion. Alors, à quelques mois des élections, il parle d'égalité réelle. La population y est très sensible. Il lance un projet avec Lurel, demande aux députés de faire des propositions ! Et comme les élections approchent, tous les députés se précipitent, et le projet passe de 15 articles à 122. En trois jours, ces amendements auront été ajoutés. L'unanimité ressort du vote des trois commissions concernées de l'Assemblée nationale puisque les amendements ont été pris en compte. Et tout le monde célèbre cela. Mais pourquoi l'essentiel n'est-il pas dans la loi ? Pourquoi le texte ne tient-il pas compte de ce qui va changer le monde, de ce qui va changer La Réunion ? Alors que notre avenir s'annonce mouvementé et tragique. Ironie de l'histoire, M. Lurel qui a fait le mémoire introductif à la réflexion, proposait jadis l'abolition du paragraphe 5. Et maintenant qu'il est rapporteur, il n'en parle plus, pourquoi ? La majorité socialiste du gouvernement était favorable à cette suppression ; il y a eu ce texte du 30 mai 2013, produit par le groupe socialiste en entier, sur l'injonction d'élus réunionnais, des parlementaires Ericka Bareigts, Monique Orphé. Tout ce volume pour supprimer le paragraphe 5 ! Ericka Bareigts est ministre aujourd'hui, mais le problème a disparu, on n'en parle pas. Vous avez également un texte nouveau, d'un député socialiste de La Réunion, datant de février 2016, dans lequel il demande l'abrogation du paragraphe 5. " Monsieur le Premier ministre, expose-t-il dans son intervention, il est temps de rétablir les Réunionnais dans leurs droits, il est temps de mettre fin à cette discrimination entre les territoires, il est temps d'entendre les Réunionnais. Rendez-nous notre liberté, rendez-nous notre égalité ". Eh bien la réponse du Premier ministre a été de demander de repousser l'amendement. Mais si nous n'avons pas les moyens de discuter du respect de nos spécificités, de l'inscription de notre territoire dans notre zone, à quoi tout cela sert-il ? On aura 122 articles, chacun voudra dire quelque chose, quelques petites astuces pour gagner les élections, mais sur le fond, il n'y a rien sur le devenir du pays dans 25 ans, sur ce qu'il adviendra dans un monde qui aura complètement changé.

Les jeunes Réunionnais vont bientôt vivre dans une île peuplée d'un million d'habitants, non loin de Madagascar avec 50 millions d'habitants. On devra faire comme au Mozambique. Ce pays, à 7 % de croissance, importe de jeunes cadres portugais, tandis que le Portugal est en pleine crise. Comment s'en sortir ? J'ai été traîné devant le Conseil d'État ! La Cour de sûreté de l'État, parce que je réclamaï l'autonomie ! Mais le juge, se référant aux thèses d'application de la Constitution sur l'autonomie dans la République, thèses évoquées par de Gaulle à propos

de l'Algérie, s'est étonné de ma présence devant cette cour. J'ai répondu : " demandez au peuple de La Réunion, c'est lui qui m'a envoyé devant la Cour de sûreté de l'État ".

Tout notre avenir se joue actuellement, tandis que l'on ne discute que de détails. Heureusement que l'histoire est impitoyable avec ses politiques. Mais c'est maintenant qu'il nous faut agir. Prenez un autre exemple qui illustre assez bien mon propos : celui du maloya qui était interdit dans les médias. On saisissait alors les instruments des musiciens. Aujourd'hui, cette musique est diffusée du matin au soir sur toutes les radios. Nous avons été poursuivis pendant quinze ans parce que nous préconisions des mesures qui finalement ont été adoptées. On promet aux Réunionnais qu'ils vont enfin bénéficier de l'égalité, 70 ans après la départementalisation. Mais il n'y aura pas d'égalité réelle, parce que tout aura changé d'ici 25 ans et il faudra définir une nouvelle politique.

Ferdinand Mélin-Soucramanien

Ce qu'on peut retenir, c'est que vous avez tous les trois une vision de l'intérêt général pour le futur, et de ce que pourrait être l'avenir de La Réunion. »

DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Session 2

La transition démographique réunionnaise depuis la départementalisation (1946-2016)

Frédéric Sandron (*IRD*) 49

École et départementalisation à La Réunion

Raoul Lucas (*CEMOI*) 52

La hausse des revenus transforme les modes de consommation

Bérangère Duplouy (*Insee*) 57

Développement humain et développement urbain : la possibilité d'une ville

Bernard Fontaine (*SIDR*) 64

Témoignage

Mémona Hintermann-Afféjee (Chargée de la diversité
au Conseil supérieur de l'audiovisuel) 70

Synthèse de la table ronde 71

La transition démographique réunionnaise depuis la départementalisation (1946-2016)

Frédéric Sandron

Démographe

*Directeur de Recherche à l'IRD,
UMR 196 CEPED IRD Réunion*

Résumé

Après la départementalisation, la transition démographique de La Réunion s'est déroulée de manière assez classique eu égard au schéma de la modernisation socioéconomique même si cette transition s'est révélée très rapide. Conséquemment, la population de l'île devrait atteindre un million d'habitants vers 2030 et connaître un vieillissement accéléré.

Introduction

Si l'année 1663 marque le début du peuplement de l'île de La Réunion, la période contemporaine post-départementalisation est synonyme quant à elle d'un tournant dans l'histoire démographique du département. En effet, lors de la départementalisation, en 1946, La Réunion connaît un régime démographique où une forte mortalité côtoie une forte fécondité et c'est seulement dans les années 1950 que le département va véritablement amorcer sa transition démographique. Ainsi, transition démographique et transition épidémiologique vont se dérouler parallèlement au développement économique et social de l'île, et ce à une vitesse rarement observée ailleurs. Soixante-dix ans après la départementalisation, La Réunion connaît un régime démographique similaire à celui de la métropole française même si l'espérance de vie y est très légèrement inférieure et la fécondité légèrement supérieure.

C'est ce passage d'un régime démographique « ancien » à un régime démographique « moderne » qui est retracé dans cette communication. Pour ce faire, dans une première section, nous ferons un bref rappel du schéma de la transition démographique et de la transition épidémiologique ainsi que de leurs facteurs et ressorts. Dans une deuxième section, la situation démographique et sanitaire à l'époque de la départementalisation sera décrite puis, dans une troisième sec-

tion, le schéma de la transition démographique réunionnaise sera présenté dans ses grandes lignes dressant ainsi le bilan de la dynamique démographique des soixante-dix dernières années. Une quatrième et dernière section s'intéressera à une conséquence importante de ces mutations démographiques majeures : le vieillissement de la population réunionnaise.

Le schéma de la transition démographique

Jusqu'au début du 19^e siècle, la population mondiale connaît un équilibre ou un quasi-équilibre entre les naissances et les décès (Pison 2011). En conséquence, sa croissance est nulle ou très faible, et ponctuée de crises récurrentes et violentes de mortalité, que ce soit à travers les famines, les épidémies ou les guerres. La mortalité infantile est très élevée d'où une espérance de vie globalement faible de l'ordre de 25-30 ans. Dans ces conditions, pour assurer la pérennité des générations, les couples doivent avoir de nombreux enfants.

Avec la Révolution industrielle, le monde occidental connaît un développement sans précédent entraînant dans son sillage l'urbanisation, le développement des transports, la circulation des marchandises, les progrès de l'hygiène et de la médecine. Il en découle une baisse de la mortalité mais celle-ci n'est le plus souvent suivie par une baisse de la fécondité qu'avec un décalage de quelques décennies, le temps pour les individus d'intérioriser cette nouvelle donne. La transition démographique est ainsi le nom donné à cette période qui s'écoule entre la baisse de la mortalité et celle où la fécondité atteint un niveau autour du seuil de remplacement à savoir deux enfants par femme.

Selon les projections des démographes, la transition démographique mondiale s'achèvera vers la fin du 21^e siècle avec une stabilisation de la population autour de 11 milliards de personnes. Alors que la population mondiale était estimée à un milliard d'habitants en 1800, c'est donc à une multiplication par onze de cet effectif que l'on devrait assister à la fin de ce processus unique dans l'histoire de l'humanité. Ce schéma général cache dans sa temporalité et son intensité des situations nationales et locales extrêmement variées. La France, par exemple, a entamé une transition démographique dès le milieu du 18^e siècle qui s'est déroulée sur deux siècles. En Afrique, la transition démographique a été beaucoup plus tardive, elle est même balbutiante dans certains pays comme le Niger qui affiche des taux de fécondité encore très élevés. Entre les deux, plusieurs pays asiatiques et d'Amérique Latine ont connu une transition démographique accélérée après la Seconde Guerre mondiale.

Un autre phénomène d'ampleur planétaire a accompagné le développement économique et la transition démographique : la transition épidémiologique. Schématiquement, la transition épidémiologique désigne le passage d'une structure de mortalité où dominent les maladies infectieuses à une structure où les causes de mortalité principales sont les maladies chroniques, dégénératives et les maladies de société. C'est surtout grâce aux progrès de l'hygiène, d'une meilleure qualité et d'une plus grande disponibilité de l'eau et des aliments que les maladies infectieuses et les épidémies ont pu être combattues. Le résultat est qu'aujourd'hui, les pays développés mais aussi de nombreux pays en développement connaissent des espérances de vie supérieures à 75 ans voire de l'ordre de 85 ans pour des pays comme le Japon ou Singapour. Les progrès sanitaires et médicaux ont pu être diffusés via des politiques publiques de grande ampleur dans l'ensemble des pays de la planète au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle, même si là encore des différences importantes subsistent entre les pays développés et les pays les moins avancés.

Élargissant la notion de transition épidémiologique à la prise en considération des facteurs de société mais aussi aux progrès dans la lutte contre les maladies cardiovasculaires et les cancers, c'est davantage vers la transition sanitaire que l'on se tourne aujourd'hui pour continuer le combat contre la mort et les pathologies du grand âge (Mesle et Vallin 2007).

La situation démographique et sanitaire de La Réunion en 1946

« Avec la départementalisation La Réunion a connu un véritable choc économique, social, culturel et, plus particulièrement sur le plan de la santé, ce département a parcouru une étape décisive de son histoire » (Lopez 1989, p.152). On ne saurait mieux résumer l'impact de la politique de rattrapage et d'intégration de l'île au territoire national impulsée au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Cette politique se traduit par la création d'infrastructures de base, de routes, d'écoles et d'hôpitaux.

Rappelons, en effet, qu'en 1946, La Réunion sort exsangue du blocus imposé par la Seconde Guerre mondiale. Elle se trouve dans une situation sanitaire et économique plus déplorable encore que lors de la Première Guerre mondiale (Girod 2001). Avec 242 000 habitants, l'âge moyen n'y est que de 24 ans, la mortalité infantile est de l'ordre de 145 pour mille et la malnutrition est un phénomène de masse dans une île qui est encore en grande majorité rurale et dont le secteur agricole occupe deux travailleurs sur trois. À

cette époque, le paludisme est la cause d'un tiers des décès, tandis que la tuberculose, les parasitoses, la syphilis et l'alcoolisme sévissent au quotidien.

Sans pouvoir entrer ici dans les détails des actions mises en place par les pouvoirs publics lors de la départementalisation, mentionnons à titre d'exemple le cas de la lutte antipaludique. Celle-ci est rendue possible par la loi du 19 mars 1946 sur la départementalisation qui va permettre une intensification de la mise à disposition de moyens financiers dans le domaine sanitaire. Après quelques études et essais préliminaires, la campagne antipaludique à proprement parler commence à La Réunion en 1949 et dure jusqu'en 1953 en s'appuyant sur les structures existantes. Elle est menée sous la responsabilité du Docteur Dufour, médecin du Ministère de la Santé Publique et de la Population, appuyée par le Docteur Hamon, entomologiste médical détaché de l'Orstom (ex-IRD). Avec des campagnes de pulvérisation et la fourniture de chloroquine aux enfants dans les écoles, en seulement quatre ans, le paludisme est presque éradiqué à La Réunion et l'effet sur la prévalence de la mortalité s'en ressent immédiatement (Girod 2001).

Une transition classique mais très rapide

Comme indiqué précédemment, si le schéma de la transition démographique est universel ou en passe de l'être dans ses grandes lignes, il n'en demeure pas moins que chaque pays ou territoire possède ses propres particularités en la matière. La Réunion n'échappe pas à ce constat.

Parmi les traits communs à de nombreux autres pays et selon les prédictions de la théorie, le déroulement et les mécanismes sous-jacents à la transition démographique réunionnaise sont relativement bien balisés. La transition démographique réunionnaise s'est en effet effectuée selon le schéma dit de la « modernisation socioéconomique », au sein duquel les variables démographiques s'inscrivent dans une dynamique de développement plus globale caractérisée typiquement par une progression de la scolarisation, de l'instruction, de l'urbanisation, des progrès en matière d'hygiène, de l'accès à un système de soins performant, par l'amélioration de la condition de la femme, l'existence d'institutions de sécurité sociale, d'assurance et de retraites, de revenus plus élevés, l'émergence d'une classe moyenne, etc. (Sandron 2007). Dans ces conditions, la mortalité a tendance à baisser et la fécondité aussi dans la mesure où les enfants ne sont plus pourvoyeurs de main-d'œuvre sur l'exploitation agricole mais au contraire représen-

tent une charge financière pour les parents. À La Réunion, toutes les variables citées ici ont progressé de manière fulgurante. À titre illustratif, en cinquante ans, de 1946 à 1996, la part de la population active dans le secteur agricole est passée de 65 % à 2 %, le taux d'urbanisation de 20 % à 86 %, la proportion de logements en dur de 8 % à 98 %, l'espérance de vie de 48 ans à 75 ans. Durant la même période, La Réunion a effectué sa transition épidémiologique.

Parmi les points saillants de la transition démographique réunionnaise dérogeant peu ou prou à un schéma plus linéaire, on peut mentionner d'abord un départ de transition « raté ». En effet, alors que la baisse de la mortalité y est observée au début des années 1930, le blocus maritime de la Seconde Guerre mondiale entraîne de graves problèmes d'approvisionnement et une malnutrition sévère, problèmes aggravés après 1946 par de violents cyclones dont celui de 1948 qui cause la mort de 165 personnes et en chasse 15 000 de chez elles. Conséquemment, la mortalité repart à la hausse dans les années 1940 et ce n'est qu'en 1950 que la baisse réelle et définitive s'amorce (Festy et Hamon 1983).

Cette baisse très rapide de la mortalité, alors que la fécondité se maintient à des taux de six enfants par femme, aboutit à une croissance démographique très importante dans les années 1950. C'est seulement au cours des années 1960 que la fécondité baisse à son tour, là encore impulsée par une accélération et une intensification des politiques publiques de développement de l'île sous la mandature du député de La Réunion Michel Debré. La vitesse exceptionnelle à laquelle les indicateurs du développement ont progressé à La Réunion est donc en phase avec la baisse très rapide de la fécondité. Cette dernière chute à trois enfants par femme dès 1980 et 2,5 vers 1990 alors qu'elle était encore de six enfants par femme dans les années 1960.

Enfin, la dernière entorse au schéma classique de la transition démographique sur le territoire réunionnais est le maintien de la fécondité depuis plus de vingt ans à un taux relativement élevé. Depuis les années 1990, ce dernier oscille autour de 2,3-2,4 enfants par femme là où la plupart des pays ont atteint deux enfants par femme, voire pour certains se sont approchés de seulement un enfant par femme. Ce maintien d'une fécondité au-dessus du seuil de renouvellement de la population entraîne la poursuite de la croissance démographique, l'Insee estimant qu'aux alentours de 2030, l'île sera peuplée d'un million d'habitants.

Le vieillissement de la population

Une conséquence bien connue de la transition démographique est le vieillissement de la population. Par vieillissement de la population, il faut entendre l'augmentation dans la population de la proportion des personnes âgées de 60 ans ou 65 ans et plus. La cause première du vieillissement de la population est la baisse de la fécondité. Plus celle-ci est rapide plus le vieillissement de la population le sera aussi. Ensuite, dans un second temps, la baisse de la mortalité et l'allongement de l'espérance de vie jouent un rôle moteur dans le vieillissement de la population.

Il n'est pas exagéré de dire que le vieillissement de la population, que ce soit au niveau mondial ou pour chaque pays ou territoire, est un phénomène majeur qui impacte et impactera l'ensemble de la société tout au long du 21^e siècle (Berrut 2014). Entre 2015 et 2050, la proportion de personnes âgées de 60 ans et plus dans la population mondiale va passer de 12 % à 22 %. Les systèmes sociaux et de santé vont être largement concernés car de plus en plus, les pathologies lourdes surviennent à des âges avancés. Pour autant, les effets macroéconomiques du vieillissement ne sont pas simples ni uniformes à modéliser (Lee et Mason 2016).

À La Réunion, le vieillissement de la population va donc être très rapide eu égard à la baisse rapide de la fécondité et à l'augmentation de l'espérance de vie. Selon l'Insee, le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus passerait de 100 000 en 2010 à 225 000 en 2030, représentant respectivement 12 % et 23 % de la population réunionnaise. Alors que la population mondiale va connaître une telle progression en quarante ans, il ne suffira que de vingt ans à La Réunion pour le même résultat.

Conclusion

Avec la départementalisation en 1946, La Réunion s'est engouffrée dans une transition démographique qui s'est révélée extrêmement rapide tirée en cela par le développement économique et social de l'île. De manière concomitante, la transition sanitaire est aujourd'hui achevée, la structure de la mortalité étant similaire à celle de la France métropolitaine. Le vieillissement de la population consécutif à ces évolutions démographiques majeures constitue un nouveau défi pour le Conseil départemental de La Réunion, chef de file de l'action gérontologique et de l'aide sociale en faveur des personnes âgées.

BIBLIOGRAPHIE :

- **Berrut G.**, 2014, « Vieillesse de la population ou transition démographique », *Gériatrie et Psychologie Neuropsychiatrie du Vieillesse*, vol.12, n° 3, p. 241-242.
- **Festy P., Hamon C.**, 1983, *Croissance et révolution démographiques à La Réunion*, Paris, Ined, Travaux et Documents, Cahier n° 100, 116 p.
- **Girod R.**, 2001, *La lutte contre la réintroduction du paludisme à La Réunion : étude entomo-épidémiologique des facteurs de risque de reprise de la transmission autochtone : apport des systèmes d'information géographique*, Thèse de doctorat, Université de La Réunion, 246 p.
- **Lee R., Mason A.**, 2016, « Conséquences macroéconomiques du vieillissement de la population », *Revue d'Économie Financière*, vol.2, n° 122, pp.83-102.
- **Meslé F., Vallin J.**, 2007, « De la transition épidémiologique à la transition sanitaire », *Médecine Tropicale*, vol.67, n° 6, pp.545-551.
- **Lopez A.**, 1989, « La santé en transition à La Réunion de 1946 à 1986 : bouleversements et limites des conquêtes de la santé dans un département d'Outre-Mer », *Annales de Géographie*, vol.98, n° 546, pp.152-178.
- **Pison G.**, 2011, « Sept milliards d'humains aujourd'hui, combien demain ? », *Population et Sociétés*, n° 482, 4 p.
- **Sandron F.**, 2007, « Dynamique de la population réunionnaise (1663-2030) » in Sandron F. (Ed.) *La population réunionnaise. Analyse démographique*, Éditions de l'IRD, Institut de Recherche pour le Développement, Paris, pp.27-41.

École et départementalisation à La Réunion

Raoul Lucas
CEMOI

Les rapports entre École et Société sont de tout temps étroits car aucune société ne peut raisonnablement se désintéresser de l'école, comme aucune école ne peut fonctionner isolément de la société. Ce postulat précisé, pour comprendre puis exposer quelques éléments d'analyse sur l'École à La Réunion, département français depuis 1946, il nous faut d'abord brièvement rappeler à la fois ce qui caractérise l'école au sortir de la colonie et ce qui fait l'essence du projet d'édification départementale. Nous présenterons ensuite quelques moments décisifs de l'évolution de l'école pour la période qui est la nôtre, en empruntant au contexte réunionnais mais également à l'échelon national et aux politiques mises en place au niveau central. Ces éléments exposés, nous tenterons de fournir quelques clés d'intelligibilité pour comprendre l'école à La Réunion département français. Nous le ferons, dans une perspective socio-historique, en posant comme hypothèse que si l'école à La Réunion a connu une véritable révolution désormais l'idéal démocratique qui a forgé l'école de la République semble avoir été emporté. Cette position énoncée, notre communication se fonde sur les travaux de recherche que nous menons depuis de nombreuses années sur les questions de l'École et sur les avancées de la recherche concernant le système éducatif au cours de ces dernières années.

École et Société à La Réunion en 1946

Sans reprendre longuement ce que nous avons développé ailleurs (Lucas, 1997, 2005, 2009, 2014), il nous faut insister sur trois principales caractéristiques du système éducatif mis en place à La Réunion. L'École s'implante et prend forme à La Réunion, alors Bourbon, au début du XIX^e siècle, dans une société coloniale, esclavagiste d'abord, post-esclavagiste après 1848. Elle est alors solidaire de la formation sociale dans laquelle elle s'insère. Elle vise à former une élite en recrutant, au service d'un projet colonial, un corps professoral de très haut niveau issu des plus prestigieux établissements parisiens. Cette élite, naturellement en cohérence avec l'ordre colonial qu'elle est

destinée à faire vivre et à reproduire, est donc une instance d'excellence, le Collège Royal, qui devient lycée, après 1848. Cette instance d'excellence bénéficie, tout au long de l'histoire coloniale, du soutien unanime et constant de la société.

Sur les bas-côtés de cette institution d'excellence il y a le réseau des écoles élémentaires, d'abord confié aux Congrégations puis aux enseignants laïques. Mais contrairement au lycée, la pédagogie et les enseignants de ces écoles font l'objet de suspicions et d'attaques permanentes de la société coloniale. L'enseignement dispensé, par les congréganistes, puis par les laïques, est constamment vilipendé car jugé inadapté, coûteux, inutile voire dangereux pour l'ordre colonial.

À la fin de la période coloniale, la situation de l'École à La Réunion, hors lycée Leconte de Lisle, le seul que compte la colonie, est chaotique. L'administration et l'encadrement sont quasi-inexistants, les difficultés financières sont importantes et les locaux quand ils existent sont vétustes, le plus souvent insalubres. Les personnels, qui appartiennent au « cadre local », sont sous la dépendance du personnel politique local. Rapports, correspondances institutionnelles et privées témoignent de la situation difficile des institutrices et instituteurs de la colonie. La scolarisation des enfants est faible et l'analphabétisme très développé. À la veille de la départementalisation, l'enseignement secondaire complet n'est dispensé que par le lycée Leconte de Lisle qui compte 743 élèves, dont 498 dans le secondaire. 32 lycéens se sont présentés au Brevet de Capacité Colonial, l'équivalent du baccalauréat, 14 ont été reçus. Côté élémentaire, 29 170 élèves fréquentent les 175 écoles publiques coloniales et 6 637 élèves sont répartis dans les 46 écoles privées, dont 26 tenues par des congréganistes. 16 Cours Complémentaires sont annexés aux écoles primaires et accueillent 1 109 élèves. 200 élèves des Cours Complémentaires se sont présentés au Brevet élémentaire, 62 ont été reçus (Lucas 2005 et 2006).

Toutefois si l'École coloniale n'a pas à permettre à chacun de tenter sa chance, mais bien au contraire de stabiliser l'ordre colonial par l'intégration des populations successives, les effets combinés de la multiplicité et de la complexité des relations en jeu finissent par distendre les processus sociaux de reproduction et permettre à l'idéal républicain, dont rêvent les instituteurs de la colonie, de prendre forme et de se développer. Et c'est dans la revendication « La Réunion département français » que s'incarne cet idéal républicain avec les instituteurs et leurs représentants syndicaux au cœur d'un système d'alliances, tant locales que nationales, entre corporations, syndicats ou fractions de classe, dans un mou-

vement de transformations sociales avec l'École comme vecteur de changement. La départementalisation consacre, avec la loi du 19 mars 1946, ce mouvement avec l'assimilation comme principe. Un principe, dont nous avons établi dans de nombreux travaux, qui, s'il illustre ce que Roger Bastide a appelé « le préjugé culturel » français (Bastide 1967), ne procède pas que d'une volonté extérieure (Lucas 1997, 2005, 2006, 2007, 2009). Il s'agit donc avec la départementalisation, qualifiée par Césaire de « formidable raccourci historique (...) de mettre fin au régime colonial, au régime des décrets, aux lois d'exception, à la discrimination, à la misère, aux budgets étriqués » (Césaire, 1985). L'applicabilité systématique des textes métropolitains devient en principe la règle.

Avec la départementalisation, le Service d'Instruction Publique devient Vice-rectorat le 27 juin 1947 sous la responsabilité d'un Inspecteur d'Académie. Hyppolite Foucque devient le premier Vice-recteur du département de La Réunion. Le nouveau vice-rectorat et ses services s'installent dans des conditions éprouvantes où s'ajoutent à l'héritage colonial les dégâts causés par le cyclone de 1948 dont le bilan dans le domaine de l'éducation est particulièrement lourd. 25 écoles sont entièrement détruites, 61 gravement sinistrées, 93 classes sont rayées de la carte, alors qu'à l'échelon national différentes conceptions s'affrontent sur la gestion des nouveaux départements.

L'évolution scolaire, sa révolution, ses inflexions

Pour le Vice-recteur Foucque, l'assimilation complète de l'Instruction publique « doit être une œuvre progressive et d'assez longue haleine, qui exigera des assouplissements ». Si on regarde cette évolution sur ces soixante-dix années, au prisme de l'assimilation et de son principe (Lucas et Serviabile, 2016), et des transformations du système scolaire français (Chapoulie, 2010 ; Prost, 2007 ; Robert 2010) plusieurs temps et dynamiques peuvent être repérées. Dans le cadre contraint de cette intervention présentons succinctement les cinq temps repérables et esquissons quelques éléments les caractérisant.

Dans un premier temps, l'édification de l'école dans le nouveau département repose sur les communes, elles-mêmes sans grands moyens. Ce sont les communes qui créent des postes d'enseignants en les confiant à des titulaires du Brevet Élémentaire, dont les quelques bases de formation pédagogique sont prises en charge par des maîtres et directeurs plus expérimentés. La Réunion n'a toujours pas d'École normale et il n'y a qu'un seul inspecteur primaire au

vice-rectorat. Ces instituteurs prennent le nom de *moniteurs communaux*. A la fin de l'année scolaire 1947, sur les 401 institutrices en poste, 116 sont des monitrices communales.

Le deuxième temps démarre dans les premières années 1950 et on change de rythme. C'est une véritable déferlante scolaire qui est repérable. Elle va profiter quasi exclusivement à l'enseignement primaire avec deux priorités absolues, les constructions scolaires et la formation des enseignants. Différents fonds et crédits sont mobilisés et combinés pour permettre la construction d'écoles. On construit beaucoup, vite et si possible bien. En 1948, si 39 198 élèves fréquentent les écoles élémentaires publiques ils sont 56 084 en 1958. Pendant la même période le nombre de classes élémentaires s'est élevé de 672 à 1 439 et celui des maîtres de 704 à 1 631. Cet accroissement quantitatif s'accompagne également de l'amélioration des conditions mêmes d'enseignement. Avant la départementalisation, on comptait 35 classes de plus de 100 élèves et 52 de 80 à 100. En 1958 elles ne sont plus respectivement que 0 et 4. Les Cours complémentaires connaissent une extension importante. En 1958, le nombre d'établissement est de 30. Mais cette dynamique ne concerne pas les écoles maternelles concentrées pour l'essentiel sur Saint-Denis, ni l'enseignement technique, où n'existent que deux établissements. Sur le plan qualitatif, La Réunion dispose enfin d'une École Normale. Du côté du secondaire un seul établissement, le lycée Leconte-de-Lisle, offre un cursus complet. Entre 1948 et 1958, si les effectifs du lycée ont pratiquement doublé, ils restent néanmoins dérisoires rapportés à l'ensemble de la population scolaire. En 1958, 1 554 élèves, garçons et filles, fréquentent, sur deux sites différents, le petit et grand lycée.

La politique volontariste du régime gaulliste, avec l'avènement, en 1958, de la V^e République, constitue notre troisième temps et notre deuxième déferlante. Si les écoles élémentaires continuent, dans les décennies 1960 et 1970, à bénéficier d'une croissance très élevée, avec une augmentation annuelle moyenne de plus de 4 000 élèves, la transformation majeure s'opère dans le secondaire. Il y a d'abord les Cours Complémentaires transformés, en 1960, en Collège d'Enseignement Général (CEG) puis leur transformation en CES en 1967. Une décennie plus tard les CES deviennent des Collèges. Des transformations institutionnelles, qui, avec l'obligation scolaire fixée à 16 ans désormais, permettent le développement d'un réseau d'établissements avec, dans le département, comme au niveau national, une organisation en degrés et en cycles. Quant aux effectifs, si en 1958 les cours complémentaires accueillaient à peine plus de 5 000 élèves, les Collèges en accueillent 45 000 en 1978.

Mais le fait déterminant de toute cette période c'est l'ouverture en 1964, au Tampon, du lycée Roland Garros. Sans reprendre ce que nous avons exposé ailleurs sur les conditions agitées et éloquentes de la création du lycée Roland Garros, et de son implantation, au Tampon et non pas à Saint-Pierre, l'ouverture déverrouille enfin l'accès véritable à l'enseignement secondaire. Un phénomène constitutif de l'histoire de l'École à La Réunion, démarré avec la mise en place de l'école dans la colonie et qui aura survécu près de deux décennies à la loi de départementalisation. En amont de toutes ces transformations l'enseignement préscolaire qui était jusqu'ici resté très embryonnaire démarre véritablement à partir de 1973. Cette année-là, 18 724 élèves sont accueillis, quatre ans plus tard, ils sont 26 566. Toutefois, si la croissance des effectifs, tous niveaux confondus, reste importante sur toute la période, il reste cependant beaucoup à faire. En 1982, seulement 39,4 % des jeunes sortis de l'appareil scolaire ont accompli une scolarité complète de second cycle, sanctionnée ou non par un diplôme. Dans une étude publiée après son départ, le Vice-recteur Boyer, le dernier Vice-recteur en poste à La Réunion, dénonce « un constat de carence » du système éducatif dans l'île. Un constat, qui pour le Vice-Recteur « interpelle tous les partenaires du système éducatif et (...) leur fait obligation de rechercher des mesures susceptibles d'induire une amélioration d'ensemble de l'efficacité de l'enseignement de ce département ».

La transformation en 1984 du Vice-rectorat en Rectorat de plein exercice crée les conditions de notre quatrième temps et dernière déferlante. Cette création, qui parachève le processus entamé par la départementalisation, s'opère dans un nouveau cadre redéfini par les lois de décentralisation. Mais la création du rectorat coïncide également avec un changement majeur dans les politiques éducatives en France. Le pilotage des politiques scolaires jusqu'alors élaborées et pilotées de façon centralisée fait de la place « au local » et « à la mobilisation des acteurs ». On assiste désormais à une territorialisation des politiques éducatives (Rochex, 1991). Née en 1981, avec les zones d'éducation prioritaire, la problématique de territorialisation fait largement appel à la notion de projet qui s'étend ensuite à l'ensemble du système éducatif. Des projets qui doivent s'inscrire dans le cadre des objectifs définis par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989.

À La Réunion, c'est en 1985 que sont mises en place les zones d'éducation prioritaires, dispositif qui sera relancé en 1988. C'est au cours de cette même année que le Conseil Régional se dote d'un schéma Régional de formation. L'année suivante l'Académie élabore un schéma concerté des formations post-baccalauréat. En 1992, le Conseil Général décrète « l'année

des Collèges » dans le cadre de son projet « le haut niveau pour les Réunionnais ». Autant d'outils et de dispositifs qui concourent à définir une politique académique dont les résultats se mesurent dans les années qui suivent. En six ans de 1985 à 1991, on assiste à une refonte des scolarités collégiennes. On passe alors d'un collège de fin d'études au collège pour tous, précédant le lycée et ses différentes filières. Sur 5 élèves de 6^e, 4 atteignent désormais la 3^e en 1991 alors qu'ils n'étaient que 2 en 1985. 60 % des élèves de 3^e sont admis en seconde en 1991 pour seulement 48 % en 1985. Un mouvement qui en même temps se poursuit dans les lycées. Leurs cycles se restructurent. Le nombre de bacheliers augmente. La probabilité d'arriver au niveau du baccalauréat passe de 18 % d'une génération en 1985 à 50 % en 1995. Entre 1990 et 1996 le pourcentage de titulaires du baccalauréat dans une génération augmente de 18 points. Ces efforts qualitatifs s'accompagnent d'un développement toujours soutenu. Entre 1986 et 2000, 39 écoles, 20 collèges et 20 lycées sont créés dans l'Académie. A partir de 1988 les premières classes préparatoires aux grandes écoles sont créées.

Notre dernière période, sans prétendre pour autant conclure une histoire ouverte, est repérable aux alentours des années 2000. Elle combine pour aller à l'essentiel ce qui nous vient des politiques scolaires nationales et de ses effets sur l'école du fait de la multiplication des injonctions qui lui sont assignées et de l'évolution de la société réunionnaise marquée par des questions sociales cruciales avec le poids écrasant de la pauvreté. Plus de déferlantes scolaires avec cette dernière période mais bien au contraire des tensions et points de rupture alimentés par une concurrence exacerbée dans une compétition scolaire où tous les acteurs ne sont pas à armes égales sur un territoire fortement marqué par les inégalités.

Il nous faut maintenant tenter de fournir quelques éclairages à ces réalités et esquisser quelques questions qu'elles ne manquent pas de nous poser.

Acquis, critiques, interrogations

L'évolution de la scolarisation à La Réunion depuis 1946 n'est pas séparable de celle de la départementalisation. S'il nous faut nommer d'un mot cette évolution repérée jusqu'aux années 2000, celui de « révolution » s'impose. On est alors dans une évolution qui renvoie à une chronologie longue s'enracinant dans le projet d'assimilation dont la départementalisation est l'aboutissement.

L'assimilation c'est le droit commun, l'espérance de sortir d'une identité figée en élargissant le champ des possibles qu'autoriserait enfin le talent.

De la rétrocession (1814) à la fin de la colonie (1946) il y a dans l'île deux ordres scolaires, le primaire constamment soupçonné et marqué par un développement chaotique et le secondaire, système d'excellence bénéficiant d'un soutien qui ne baisse jamais la garde. Penser qu'il s'agit là, mais sur un mode dramatique, des deux ordres qui organisent jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le système français d'enseignement, serait, nous semble-t-il, nier la nature même du fait colonial et la spécificité de son enseignement.

Mais quand en France l'organisation en ordres parallèles cède la place à un système de niveaux reposant sur une école unique, les réformes successives se déploient à La Réunion département français. On assiste alors à une systématisation de la scolarisation. Mais si avec le passage de la IV^e à la V^e République le climat politique se modifie, avec un gouvernement qui entend faire œuvre de volontarisme et d'efficacité dans le domaine de l'enseignement, le mouvement de fond qui révolutionne le système éducatif à La Réunion est antérieur à 1958. Plusieurs éléments, rapportés tant localement qu'au niveau central, combinant, tant institutionnellement que politiquement, divers aspects aident à comprendre ce mouvement. Mentionnons l'essor majeur des cours complémentaires en France, un processus qui vaut également pour La Réunion, ces établissements étant « faciles » à créer. Il y a aussi les différentes mesures prises localement par les élus qui arrivent aux responsabilités après guerre, formant un personnel politique renouvelé et majoritairement membre du CRADS. Participe également à cette dynamique le volontarisme de nombreux acteurs, membres ou non de l'institution éducative. Il y a les actions micro-locales de nombreux enseignants, et pour ne citer que quelques uns, les Lebon, Edwin et Émilie, à Saint-Joseph, André Marimoutou du côté de Saint-Benoît, René Manglou à Sainte Suzanne, les Dambreville, Gabin et son épouse, à l'Étang-Salé, mais il y a également ces différents mouvements et initiatives à l'échelon du département, Raymond Mondon et ses actions de formation pour la préparation des auxiliaires au concours de recrutement, Marcel Leguen et le premier mouvement Freinet, l'inspecteur Roger Ueberschlag et le mouvement coopératif. Hors institutions, mentionnons les écoles marron.

Sous la V^e République, les deux grandes explosions scolaires que connaît la France, rendues possibles par des réformes portées par le volontarisme politique, les exigences de la situation économique, mais aussi par les revendications méritocratiques remontant au début du XX^e siècle, trouvent également leur développement à La Réunion, amplifiées localement par les résultats de la première déferlante scolaire et la mise en place des mesures accompagnant les

transformations institutionnelles. Qu'il s'agisse de la Réforme Berthoin et de celles qui lui sont consécutives sur la période de 1959 à 1967. Qu'il s'agisse de la politique scolaire et des éléments institutionnels nouveaux : la question des inégalités, celle des filières, l'organisation des parents et des enseignants, qui accompagnent la mise en place du nouveau système à partir de la décennie 1970. Qu'il s'agisse de la politique mise en place à partir de la décennie 1980, le système de discrimination positive, l'acuité des problèmes de l'emploi et son retentissement sur les questions scolaires avec notamment l'urgence de la transformation de l'enseignement du second cycle court.

Si l'ensemble du système scolaire se réorganise en France, à La Réunion il se transforme profondément, dans son organisation, dans ses choix, comme dans ses logiques. Une décennie après la départementalisation, le modèle scolaire colonial s'efface, La Réunion se confronte aux problématiques de l'École Républicaine et ses transformations. Les barrières qui entravent une scolarisation complète sont supprimées. La possibilité pour les jeunes d'être scolarisés, et de l'être longtemps, augmente considérablement. L'accès aux études pour le plus grand nombre s'est accru de façon importante. Le niveau de formation s'est très nettement amélioré. Toutefois ces déferlantes scolaires ne font pas de l'École à La Réunion « le » système qui échapperait aux difficultés et tensions de plusieurs ordres que la littérature scientifique a contribué à faire repérer et tente de continuer à éclairer. Qu'il s'agisse des travaux sociologiques sur la question des inégalités à l'école (Bourdieu et Passeron, 1964 ; 1970) qui va acquérir le caractère d'un problème public à partir de la décennie 1970. Qu'il s'agisse des travaux de socio-histoire qui cherchent, en interrogeant les traces laissées par l'existence institutionnelle des politiques éducatives avec leurs modes d'organisation, à renouveler les connaissances sur l'École et ses processus mis en œuvre (Briand et Chapoulie, 1992 ; 1993 ; Chapoulie 2010). Qu'il s'agisse des travaux de statisticiens sur l'évolution des inégalités de chance scolaires devenue un sujet de spéculations publiques (Parain et Chevillon, 1994 ; Chung-Chin-Teung, 2000).

Depuis 2000, tout se passe toutefois comme si les inégalités devant l'école, héritières d'une histoire de l'école dans une société coloniale servile, puis post-esclavagiste, en reflux durant plusieurs décennies, se sont transformées en inégalités dans l'école avec une vigueur intense. Une intensité qui s'explique notamment par la question de la diversité socialement constituée, avant l'entrée dans le cycle d'enseignement obligatoire, mais aussi anthropologiquement construit avec les populations venues, essentiellement, de Mayotte et des Comores. Une intensité qui

se nourrit d'autres difficultés cumulatives, comme par exemple, l'inégal intérêt des élèves à investir des intérêts dans les activités scolaires, ou des « choix » d'orientation qui, dans l'Académie, trouve une résonance particulière sur un modèle ne scrutant que la forme d'excellence scolaire. Ainsi se sont mis en place dans les écoles des processus de différenciation, des voies de relégation et un système de ghettoïsation, dont sont victimes les enfants issus de milieux défavorisés. Quant aux résultats au baccalauréat, l'augmentation spectaculaire du nombre de lauréats ne signifie pas pour autant une égale réussite de l'apprentissage et de la maîtrise de la culture écrite chez les bacheliers.

S'intéresser à l'École, c'est questionner la société où elle prend forme et se développe. Transformer une colonie en département français, ce n'est pas dissoudre les logiques, les tensions ou les contradictions de la société. Complexe et contrastée, l'École ne produit pas d'effet univoque, pas plus hier sous la colonie qu'aujourd'hui dans La Réunion région européenne ultrapériphérique. Sur un temps long, la période d'une école légitimée et conquérante permettant, dans une société durablement marquée par des systèmes d'appartenances sociales, une mobilité sociale réelle, a été courte. Aujourd'hui, quand elles sont acquises, tout se passe de plus comme si les capacités scolaires des élèves peinent à s'extraire de déterminations où l'appartenance familiale ou sociale, les expériences conduites, sont fortement présentes.

BIBLIOGRAPHIE :

Les données statistiques, sauf mention contraire, proviennent de nos différents travaux.

- **Bourdieu P et Passeron J-C :** *Les Héritiers*, Paris, Éditions de Minuit, 1964.
- **Bourdieu P. et Passeron J-C :** *La Reproduction*, Paris, Éditions de Minuit, 1970.
- **Briand J-P et Chapoulie J-M :** *Les Collèges du Peuple*, Paris, CNRS, 1992.
- **Briand J-P et Chapoulie J-M :** « Une perspective d'ensemble pour l'étude de l'institution scolaire et du processus de scolarisation » in *RFS*, 1993.
- **Chapoulie J-M :** *L'École d'État conquiert La France*, Rennes, PUR, 2010.
- **Cheung-Chin-Tun Y. :** « Des parcours scolaires largement prédéterminés » in *Économie de La Réunion*, n° 15, 2000.
- **Lucas R. :** « L'enseignement à l'aube de la départementalisation » in *Économie de La Réunion* n° 42, 1989.
- **Lucas R. :** *Bourbon à l'École*, Saint-André, Océan Éditions, 1997.
- **Lucas R. :** *Le développement de la scolarisation à La Réunion : un cas d'école* in Si Moussa A. *L'École à La Réunion*, Paris Karthala, 2005.
- **Lucas R. :** *L'École de la crise à la refondation* in *Perspectives*, n° 3, 2009.
- **Parain C. et Chevillon M. :** « Parcours scolaires et milieu social à La Réunion » in *Éducation et Formation*, n° 38, 1994.
- **Prost A. :** *Éducation, société et politique. Une histoire de l'enseignement de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 1997.
- **Prost A. :** *Regards historiques sur l'éducation en France, XIX-XX siècle*, Paris, Belin, 2007.

La hausse des revenus transforme les modes de consommation

Bérangère Duploux

Insee

De 1946 à 2016, les revenus des Réunionnais progressent très fortement. Les salaires versés par le public augmentent plus rapidement que ceux du privé. Quoique très progressive, la mise en place des prestations sociales dope les revenus et soutient ainsi l'augmentation très marquée de la consommation. Les Réunionnais s'équipent progressivement et consacrent une part croissante de leurs revenus aux loisirs. Pourtant, le rattrapage sur la France n'est pas achevé, laissant une partie de la population à l'écart de la société de consommation : les Réunionnais restent plus pauvres qu'en France.

Lorsque la loi sur la départementalisation est adoptée le 19 mars 1946, la situation économique de La Réunion est précaire. Isolée lors de la seconde guerre mondiale, La Réunion connaît un rationnement encore plus sévère qu'en métropole. Entre 1946 et 2016, la situation est rapidement et profondément bouleversée. En 70 ans, les salaires versés et les transferts sociaux explosent. La consommation réunionnaise passe ainsi d'une consommation de survie à une consommation de masse.

Le pouvoir d'achat des Réunionnais explose

De 1946 à 2016, le Revenu Disponible Brut^(A) (RDB) des ménages progresse très fortement.

En 1950, la Direction des contributions directes comptabilise environ 3,94 millions d'euros de revenus globaux, hors prestations sociales, à La Réunion^(B). Si on y ajoute 180 000 euros d'allocations familiales et 120 000 euros d'allocations versées aux vieux travailleurs, on obtient l'équivalent d'un revenu disponible d'un peu plus de 4 millions d'euros.

(A) Le Revenu Disponible Brut (RDB) comprend les revenus d'activité, les prestations sociales et tous les autres types de revenus (du patrimoine notamment), nets des impôts directs.

(B) Référence : Annuaire Statistique de La Réunion 1951

En 2010, ce même revenu disponible brut s'élève à près de 13 milliards d'euros, soit un revenu disponible nominal qui explose : il a été multiplié par plus de 3 000 en 60 ans. L'augmentation en volume, obtenue en tenant compte de l'évolution nationale des prix, est certes un peu plus mesurée. Le revenu disponible en volume, également appelé pouvoir d'achat, est malgré tout multiplié par 200 sur la même période (*figure 1*), soit un rythme de croissance annuel moyen d'environ 10 %.

Une part des salaires plus faible qu'en France

Les revenus qui composent le revenu disponible brut sont de plusieurs natures. Tout d'abord, les salaires représentent, comme en France, la principale source de revenu des Réunionnais ; viennent ensuite les prestations sociales (allocations, retraites, assurances chômage).

Enfin, quelques autres transferts ainsi que les revenus tirés de la propriété complètent à la marge les revenus des Réunionnais.

En 1970, les salaires représentent, tout comme en France, plus de la moitié des revenus. La part des salaires dans le revenu diminue ensuite progressivement dans les années 80 et 90, puis se stabilise dès le début des années 2000. En 2010, les salaires représentent un peu moins de la moitié du revenu disponible des Réunionnais contre 60 % en France.

La baisse de la part des salaires dans les revenus à compter des années 80 s'explique par la forte progression des prestations sociales versées aux ménages réunionnais (cf. *infra*). En 1970, les prestations sociales constituaient 22 % du revenu disponible brut des Réunionnais (*figure 2*). Leur part augmente jusque dans les années 1990 pour atteindre un peu plus de 27 % au début des années 2000 ; cette part se stabilise ensuite.

La part des salaires du secteur privé progresse lentement

En 2010, les sociétés non financières versent 3,6 milliards d'euros de salaires, soit le double des salaires versés par l'État à La Réunion. Les salaires versés par les sociétés non financières ont ainsi été multipliés par 50 depuis 1970. En 1970, les salaires du secteur marchand non financier représentaient la moitié des salaires versés à La Réunion. Quarante ans plus tard, en 2010, cette part s'élève à près de 60 %, soit 10 points de plus sur la période. L'alignement très progressif du salaire minimum (Smig puis Smic) sur la législation métropolitaine s'achève au milieu des années 90 et explique en partie les hausses de salaires observées.

À la même date, la part des salaires versés par les sociétés non financières dans l'ensemble des salaires versés (par ces sociétés ainsi que par les administrations publiques) est de 74 % en France, soit 14 points de plus qu'à La Réunion.

Figure 1 : Le Revenu Disponible Brut en volume est multiplié par 200 entre 1950 et 2010

Revenu Disponible Brut (RDB) en millions d'euros constants et courant de 1950 à 2010 à La Réunion

Source : Impôts – CGSS – Insee, Comptes Économiques à partir de 1970

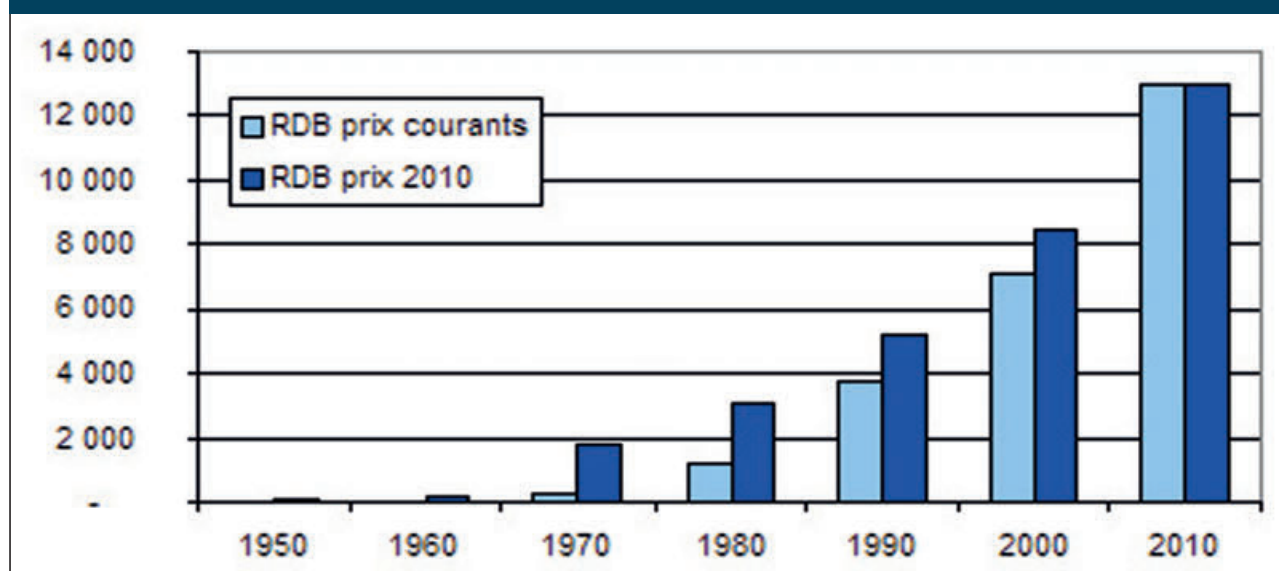
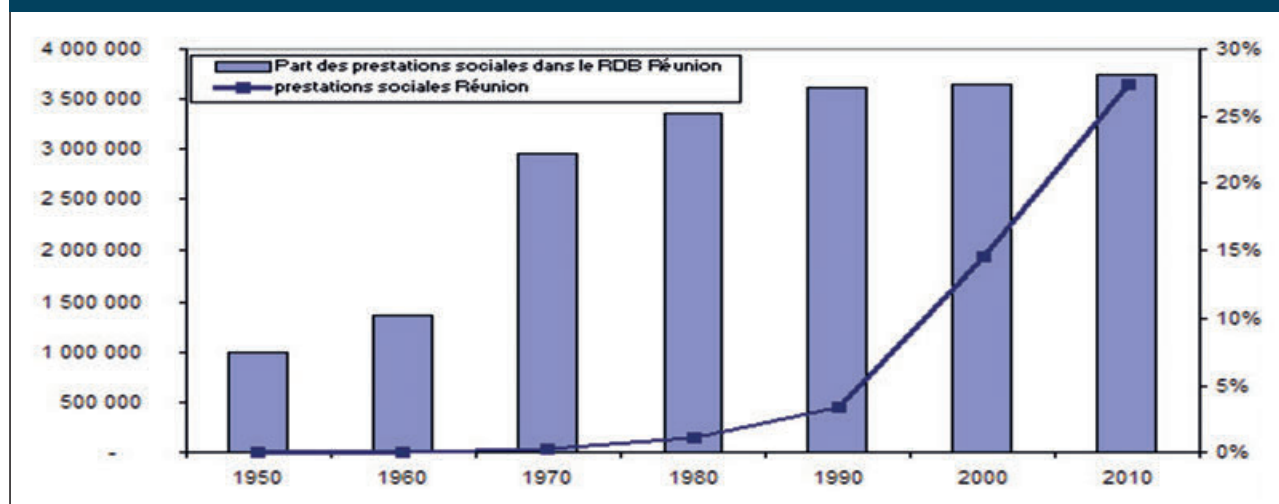
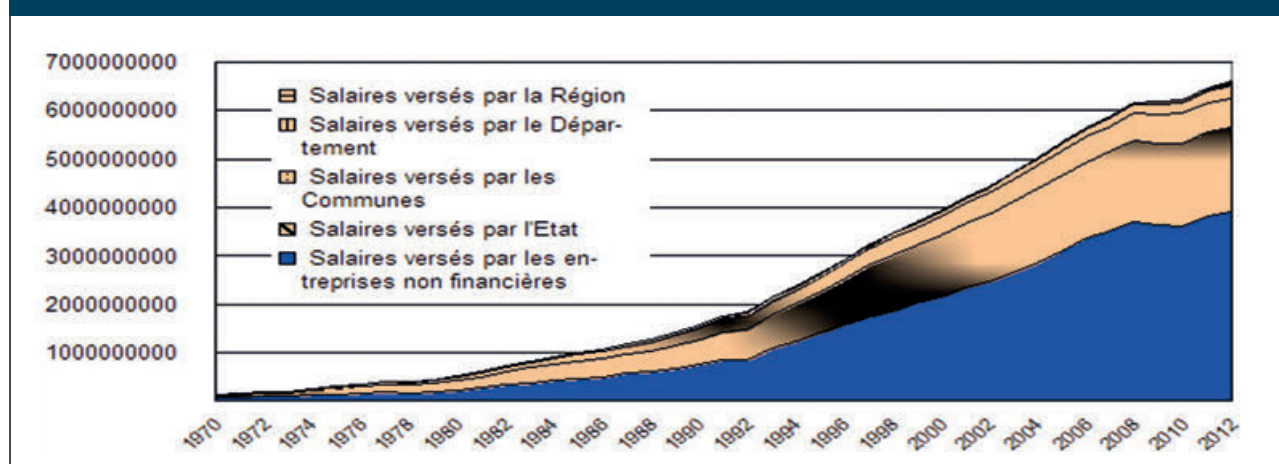


Figure 2: La part des prestations sociales progresse jusque dans les années 90

Montant en milliers d'euros (échelle de gauche) et part des prestations sociales autres qu'en nature dans le RDB (échelle de droite) Source: Impôts – CGSS – Insee, Comptes Économiques à partir de 1970, base 2005

**Figure 3: La masse salariale versée aux fonctionnaires accélère à partir des années 70**

Salaires en euros versés par les entreprises non financières, l'État et les collectivités locales à La Réunion de 1970 à 2012. Source: Insee, Comptes Économiques, base 2005



La départementalisation puis la décentralisation dynamisent les salaires des fonctionnaires

D'après un article d'André Blanchet dans le Monde datant de 1949, les fonctionnaires étaient mutés sans solde à La Réunion! Les fonctionnaires envoyés par l'État étaient donc extrêmement peu nombreux. Les salaires versés aux fonctionnaires d'État commencent à progresser significativement au début des années 70 et ils décollent franchement à partir des années 90. Dès le milieu des années 2000, les salaires versés par l'État aux fonctionnaires réunionnais marquent néanmoins une pause, en lien avec la quasi-stabilisation de leurs effectifs.

En 1965, les salaires des fonctionnaires de l'État sont estimés à un peu moins de 22 millions d'euros (figure 3). En 2015, ils représentent environ 1,8 milliard d'euros, soit 80 fois plus en 50 ans.

Augmentation soutenue mais récente des salaires dans les collectivités locales

En lien avec les lois de décentralisation de 1982 et 2003, les dépenses de personnel des collectivités locales commencent à prendre de l'importance dans les années 80. À partir du milieu des années 2000, elles relayent des dépenses de personnel de l'État qui stagnent. Les

dépenses de personnel des collectivités locales sont notamment dynamiques depuis le début des années 2010 au sein des conseils départemental et régional.

Une mise en place des prestations sociales très progressive après la départementalisation

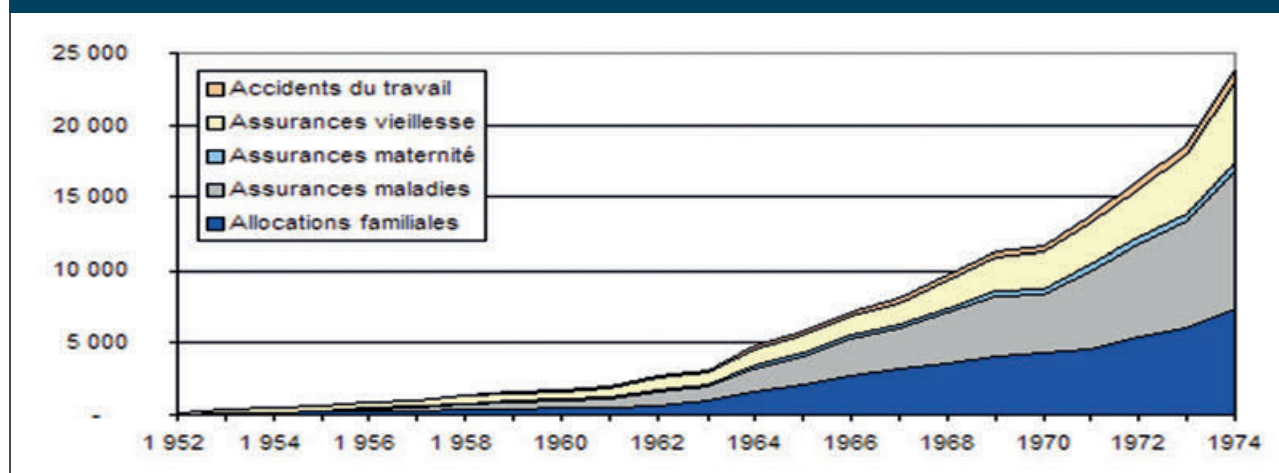
Autre composante du revenu, les prestations sociales regroupent principalement les allocations familiales, les prestations chômage, les minimas sociaux – dont le RSA – et les retraites.

Quasi-inexistantes avant 1946, les prestations sociales se mettent progressivement en place après la départementalisation (*figure 4*). Cette mise en place à La Réunion répond à une urgence toute différente de celle de la métropole. En métropole, l'après-guerre est en effet marqué par un déficit démographique important et par une très faible natalité. La politique familiale a alors pour objectif de relancer et de soutenir la natalité. À La Réunion, la réalité est tout autre. Elle est très élevée : en 1952, en pleine période de *baby-boom* en France, le taux de natalité atteint le record de 51 naissances pour 1 000 habitants contre 19 en France. Les conditions de vie précaires et la pauvreté ont pour conséquence des problèmes sanitaires importants chez les enfants (carences nutritionnelles, maladies). L'objectif n'est donc surtout pas de soutenir la natalité mais d'améliorer les conditions de vie, et notamment les conditions de logement.

L'allocation vieux travailleurs est la première prestation sociale mise en place à La Réunion après la départementalisation. Elle est instaurée en 1948 et versée

par la Caisse Générale de la Sécurité Sociale (CGSS). Peu à peu s'ajoute la couverture de différents risques (accident du travail, maladie, maternité, invalidité). Il faut attendre 1955 pour que La Réunion soit dotée d'un système complet de sécurité sociale, même si les montants versés restent inférieurs à la métropole. En 1952, la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) relève un montant de 490 000 euros versés au titre des assurances vieillesse et 10 000 euros versés au titre des accidents du travail, soit au total environ 500 000 euros^(C). Jusqu'au début des années 1960, la progression des prestations sociales est relativement modérée si l'on considère l'accroissement démographique qui, lui, est important. À partir du milieu des années 1960, les versements de prestations sociales s'accroissent. Créé en 1963, le Fonds d'Action Sanitaire et Social (FASSO) doit veiller à ce que les citoyens domiens et métropolitains soient bien égaux devant la loi et doit instaurer un système de parité globale. L'arrêté du 1^{er} avril 1972 fixe l'ouverture officielle de la Caisse d'allocations familiales (Caf) de La Réunion, qui va ainsi prendre le relais de la CGSS pour toutes les aides à destination des familles : son conseil d'administration demande l'alignement des allocations familiales sur celles de métropole. La législation familiale des DOM évolue alors progressivement. Cependant, les montants versés au titre des différentes prestations et leur condition d'accès restent très longtemps restreints par rapport à la métropole. L'Aide Personnalisée au Logement (APL), créée en métropole en 1977, n'est par exemple pas versée dans les DOM. À partir de 1991 et à la suite des propositions pour l'égalité sociale formulées par la commission Rippert en 1989, l'alignement s'opère plus franchement sur la métropole.

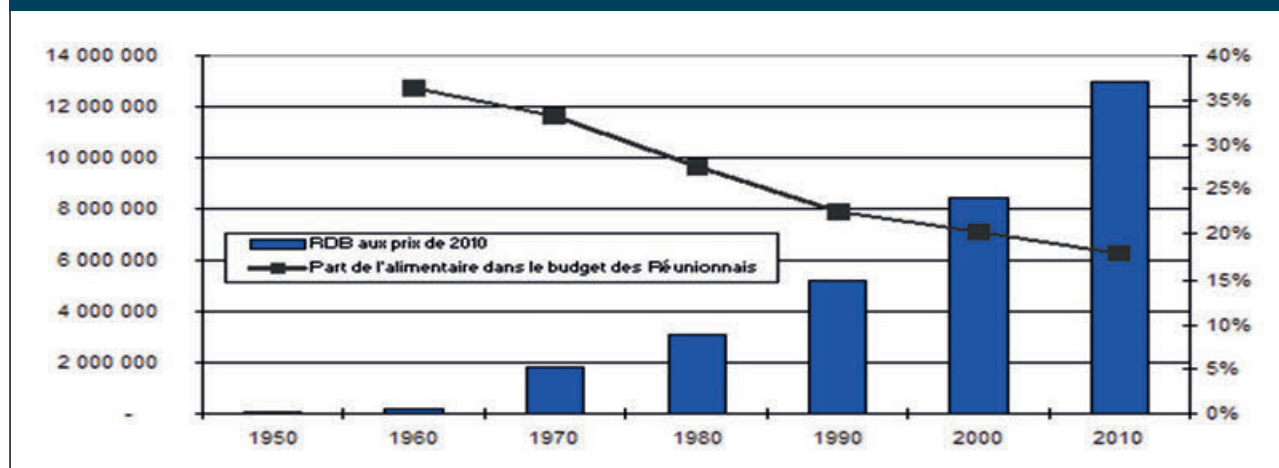
Figure 4 : Une mise en œuvre des prestations sociales qui tarde après la départementalisation
Montants de prestations sociales versés à La Réunion de 1950 à 1974 en millions de francs CFA. Source : DDASS



(C) Source : mémento statistique Insee 1974

Figure 5 : La part de l'alimentaire dans les revenus des réunionnais diminue

RDB aux prix 2010 et part de l'alimentaire dans le RDB des réunionnais. Source : Insee, comptes nationaux et enquêtes budget



De son côté, l'assurance chômage n'est mise en place dans les DOM qu'en 1980. Seuls les salariés déclarés et ayant été licenciés peuvent néanmoins y prétendre. Ces conditions d'accès limitent donc dans un premier temps le nombre de bénéficiaires dans une économie où l'informel est encore très présent et où les salariés ont peu cotisé au cours de leur vie active. En 2016, 42 600 réunionnais sont indemnisés au titre de l'assurance chômage.

En 2015, le montant des prestations sociales dépasse 5,3 milliards d'euros, soit plus de 100 fois plus qu'au début des années 1950. Actuellement, quelques différences persistent entre la métropole et La Réunion pour le versement des prestations sociales, mais la plupart de ces différences sont favorables à La Réunion. Certaines prestations sont ainsi versées dès le premier enfant dans les DOM comme les allocations familiales, alors qu'elles n'existent qu'à partir du deuxième enfant en métropole.

Une consommation qui bondit en 70 ans

La très forte progression des revenus observée depuis 1946 soutient un *boom* sans précédent de la consommation. En 1946, lorsque la départementalisation est votée, la consommation est ainsi limitée à l'essentiel et encore partiellement rationnée. La situation est encore plus difficile qu'en métropole. L'alimentation, l'habillement et la santé sont les principaux besoins non satisfaits des Réunionnais. La Réunion mettra plusieurs années à retrouver une situation économique comparable à l'avant-guerre, à un rythme nettement plus lent qu'en France.

Entre 1970 et 2010, si l'on tient compte de l'évolution nationale des prix, la consommation en volume est mul-

tipliée par 7. Dans le même temps, la population double. Le volume consommé par habitant progresse donc très rapidement sur cette période : les Réunionnais consomment en moyenne 4 fois plus en 2010 qu'en 1970. En comparaison, sur la même période, les français multiplient leur consommation en volume par 2,3.

Entre 1970 et 2007, la consommation progresse en moyenne chaque année d'environ 5 %. La progression est relativement régulière sur la période et suit les grandes évolutions nationales et mondiales. Cependant, sur la même période en France, la consommation en volume augmente moins vite : un peu moins de 3 % en moyenne chaque année. À partir de 2007, la crise économique provoque néanmoins un ralentissement de la croissance et de la consommation à La Réunion comme en France.

La Réunion rattrape la société de consommation française

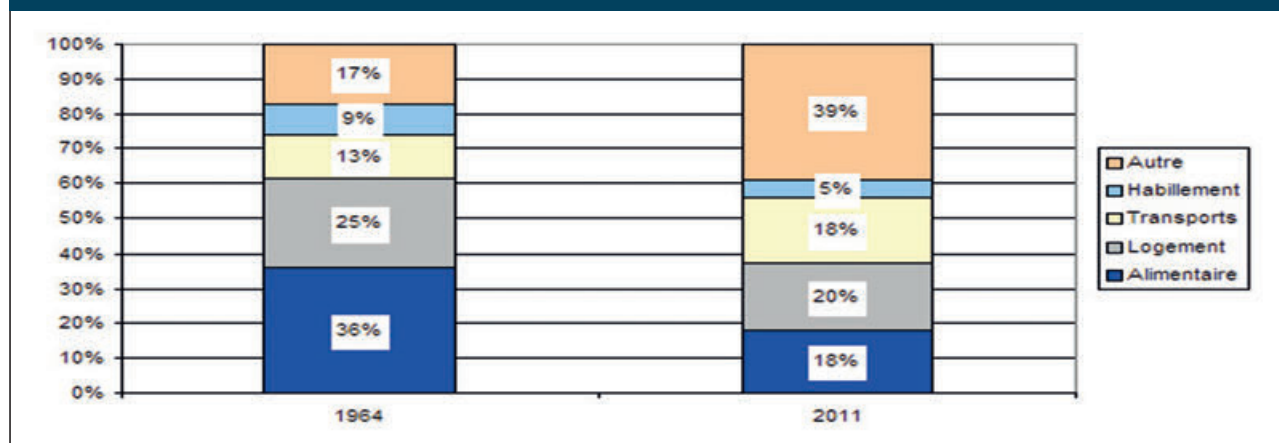
En 1969, un ménage réunionnais dépensait un peu moins de 220 euros par an pour sa consommation. En 2011, la consommation des ménages réunionnais s'élève à 1 861 euros par mois. Malgré cette explosion, elle reste inférieure de 16,4 % à celle des ménages métropolitains (2 227 euros par mois en 2011).

Si les Réunionnais consomment beaucoup plus qu'en 1946, ils ont aussi profondément modifié leurs comportements de consommation, suivant ainsi la loi économique formulée par Engel en 1857. La hausse des revenus entraîne une baisse de la part du budget consacré à l'alimentation au profit d'autres dépenses comme les loisirs, la santé, l'éducation...

Durant et immédiatement après la guerre, la préoccupation principale des Réunionnais et de leurs dirigeants est de gérer le risque de famine qui sévit sur l'île. L'es-

Figure 6 : Moins d'alimentaire, plus de services

Répartition des différents types de dépenses dans le budget des réunionnais en 1964 et 2011

Source : Insee, enquêtes Budget^(E)

sentiel des ressources des Réunionnais était donc destiné aux dépenses alimentaires dans les toutes premières années de la départementalisation. En 1960, la part de l'alimentaire dans le revenu disponible des Réunionnais est encore de plus de 36 % (figure 5), contre un peu plus de 28 % en France. Avec l'augmentation des revenus, et même si la consommation progresse en valeur, la part de l'alimentaire dans le revenu des Réunionnais est divisée par deux en 50 ans pour atteindre 18 % en 2010 contre 16,6 % en France. Si l'alignement de la consommation alimentaire réunionnaise sur celle des Français semble quasiment achevé, l'alimentation reste néanmoins une préoccupation importante des réunionnais les plus modestes^(D).

La part du revenu consacré aux autres besoins de première nécessité diminue aussi en parallèle : la part du revenu consacrée au logement décline de 25 % en 1964 à un peu moins de 20 % en 2011, tandis que celle consacrée à l'habillement passe de près de 9 % des revenus en 1964 à 5 % en 2011 (figure 6).

Les ménages réunionnais s'équipent

Comme en métropole, une fois les besoins de première nécessité satisfaits (alimentation, habillement, logement), les Réunionnais se sont tournés vers d'autres biens matériels et se sont équipés. En 1946, La Réunion compte seulement 810 véhicules de tourisme^(F), soit environ un véhicule pour 300 habitants contre un véhicule pour vingt habitants en France ; en 2008, La Réunion compte 328 000 véhicules particuliers, soit un véhicule pour 2,5 habitants. D'après le Service Régional des Redevances, les premières télévisions apparaissent officiellement chez les Réunionnais en 1965 : elles sont au nombre de 2 700, soit environ une

télévision pour 40 habitants ; en 2011, la quasi-totalité des ménages réunionnais est équipée d'au moins un téléviseur. En 1967, moins de 30 % des logements réunionnais ont l'eau courante ; en 2011, près de 9 ménages sur 10 ont un lave-linge. La quasi-totalité des ménages réunionnais ont un réfrigérateur quand moins de cinquante ans auparavant, moins du tiers des logements disposait de l'électricité. La Réunion rentre également dans l'ère de la communication, les Réunionnais s'équipant notamment en téléphones. Entre 1965 et 2015, le nombre de particuliers abonnés à l'électricité a été multiplié par 22, tandis que la population était multipliée par 2 dans le même temps.

L'ère des loisirs

Enfin, la part des « distractions » représentait moins de 2 % du revenu des Réunionnais en 1964. Témoin de l'augmentation des revenus et du pouvoir d'achat, la part des revenus consacrée aux loisirs progresse fortement, en particulier sur les années récentes. Les dépenses en biens et services de loisirs et culture, ainsi que celles en hôtels et restaurants, représentent plus de 14 % du budget des Réunionnais en 2011, et ces dépenses continuent d'augmenter.

Des points de vente plus grands et plus nombreux

Parallèlement à l'augmentation de la consommation, les points de vente se multiplient depuis 1946. En 1954, quelques 2 400 établissements de commerce étaient recensés, employant 2 550 salariés (hors membres de la famille)^(G), soit des commerces qui

(D) Insee Analyses Réunion N° 2 – août 2014

(E) Enquêtes Budget Insee 1964 et 2011

(F) Source : Annuaire Statistique de La Réunion 1951

(G) Source : Annuaire Statistique de La Réunion 1956

employaient en moyenne 1,1 salarié. En 2014, près de 14 000 établissements de commerce sont présents sur l'île, soit près de 6 fois plus, alors que dans le même temps la population a triplé. En 2014, ces commerces salarient en moyenne 2,3 personnes.

Jusque dans les années 1950, les commerces sont la plupart du temps de petites boutiques détenues par des Chinois. En 1961, ouvre la première grande surface de l'île : un « Prisunic » en face du Petit marché à Saint-Denis. En 1988, le premier hypermarché de l'île ouvre ses portes, d'abord sous l'enseigne « Euro-marché » puis « Continent » à partir de 1992. Aujourd'hui, La Réunion compte de multiples grandes surfaces, y compris spécialisées (électroménager, sport...). Et de nombreuses enseignes nationales sont représentées localement sous forme de franchises.

La proportion de ménages pauvres reste sensiblement plus élevée qu'en France

Si les revenus et le pouvoir d'achat progressent très rapidement au cours des 70 dernières années, La Réunion pâtit d'un retard économique sur la métropole qu'elle ne rattrape que partiellement sur la période. En 1970, le revenu par habitant s'établit à un peu moins de 300 €, soit 17 % du niveau national (figure 7). En 2010, la situation a nettement convergé vers la métropole : le revenu par habitant des réunionnais représente près de 80 % du niveau national. Le rattrapage n'est donc pas totalement achevé. Mais

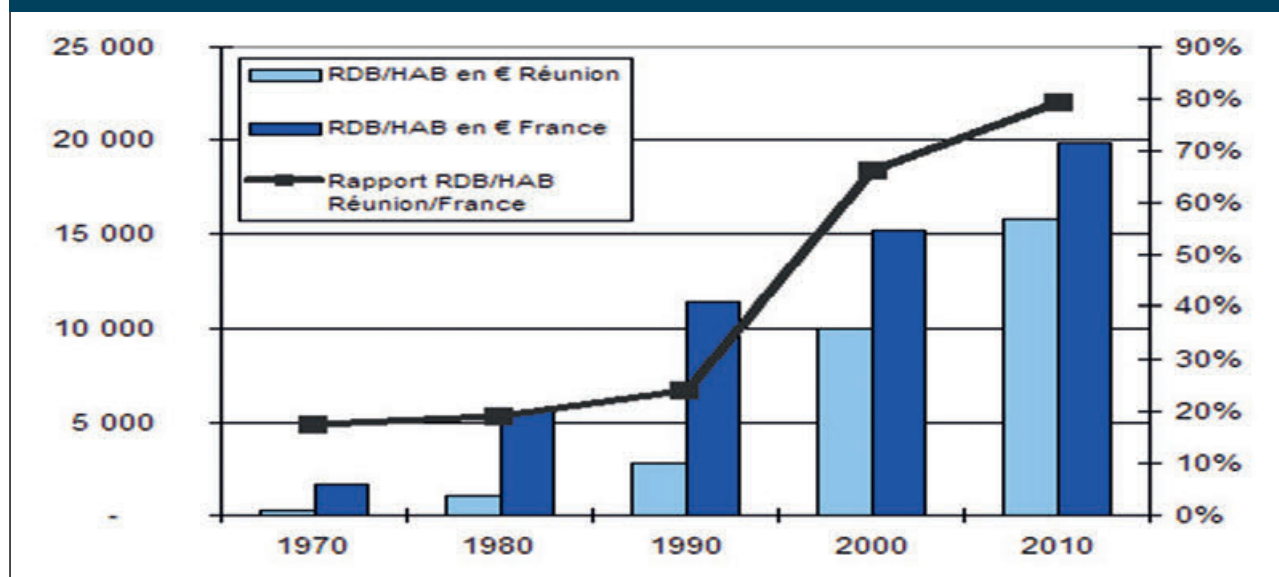
surtout, du fait d'inégalités de revenus plus importantes à La Réunion qu'en France, une part importante de la population ne peut pas encore véritablement accéder aux autres biens et services autres que ceux de première nécessité comme l'alimentation et le logement. Le taux de pauvreté reste en effet beaucoup plus élevé à La Réunion : il y atteint 42 % en 2010 contre 14 % en France métropolitaine. La Réunion compte ainsi autant de personnes vivant sous le seuil de pauvreté que le département des Bouches-du-Rhône, pourtant trois fois plus peuplé.

BIBLIOGRAPHIE :

- Insee « Cinquante ans de consommation en France » – Édition 2009
- Insee Analyses Réunion N° 12 – décembre 2015 « Les comportements alimentaires des Réunionnais – Un excès d'huile et de riz, un déficit de fruits et légumes »
- Insee Analyses Réunion N° 2 – août 2014 « L'alimentation, première préoccupation des ménages les plus modestes »
- Insee Première N° 1568 – octobre 2015 « Cinquante ans de consommation alimentaire : une croissance modérée, mais de profonds changements »
- Insee Flash Réunion N° 3 – août 2014 « L'équipement des ménages progresse »
- Insee Partenaires n° 25 – août 2013 « Une situation sociale hors norme »

Figure 7 : La Réunion rattrape en partie son retard sur la France

RDB par habitant à La Réunion et en France en € et rapport entre les deux RDB par habitant en %
Source : SEDES – Insee, Comptes Économiques et Recensements de la population



Développement humain et développement urbain : la possibilité d'une ville

Bernard Fontaine
SIDR

La SIDR est un des acteurs qui ont le plus façonné La Réunion et concrétisé le projet de transformation économique inscrit dans la loi de départementalisation. Elle a joué sur le terrain du développement humain et urbain un rôle intégrateur, préservant le « vivre-ensemble » dans un territoire dont la mutation est loin d'être achevée.

Hier, l'urgente nécessité de loger

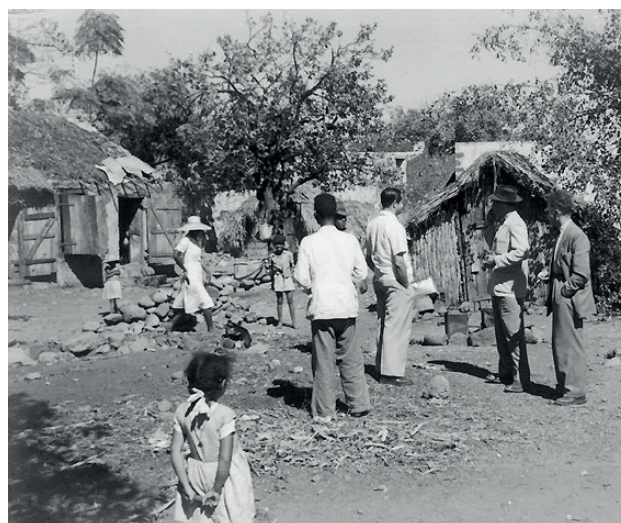
Départementalisation et logement social : un bilan consistant

La plus ancienne des SIDOM⁶³ a été créée en 1949, pour aider l'île à se relever des dégâts causés par un cyclone (celui de 1948) particulièrement dévastateur pour l'habitat réunionnais.



(Fig. 1 Dégâts causés par le cyclone de février 1948 au centre-ville de Saint-Paul © A. Blay)

Avec 25 000 logements, La SIDR est aujourd'hui gestionnaire du plus important parc social de l'Outre-mer et loge une famille sur dix.



(Fig. 2 Habitations à Saint-Louis en 1950 coll. SIDR)

En 1950, on estime la population réunionnaise à 230 000 habitants, ce qui, vu la taille des familles, correspond à 46 000 foyers. 28 % seulement des logements de l'époque sont en dur, 12 % seulement bénéficient de l'électricité et 10 % de l'eau courante. En 2016, la population dépasse 840 000 habitants. Le parc de logements a dans l'intervalle crû dans des proportions encore plus importantes puisqu'il compte 309 522 habitations principales. Sur ce total, le parc locatif social représente 67 908 logements et loge 22 % des familles réunionnaises contre 17 % en France et 8,6 % dans l'Union européenne. Le patrimoine de la SIDR représente 36 % du parc social.

L'ensemble de ces logements sont en « dur », excepté les habitats précaires qui subsistent en nombre limité (les bidonvilles ont quasiment disparu). Ils bénéficient des équipements de base que sont l'eau potable, le traitement des eaux usées – qu'il soit collectif ou individuel –, l'électricité et le téléphone, ainsi que d'équipements publics de proximité et des services associés. Plus de la moitié du parc SIDR est équipée de chauffe-eau solaires et le raccordement aux réseaux de fibre optique gagne chaque jour du terrain.

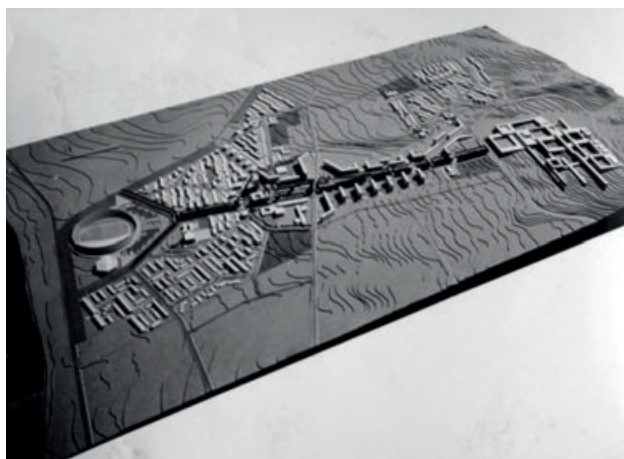
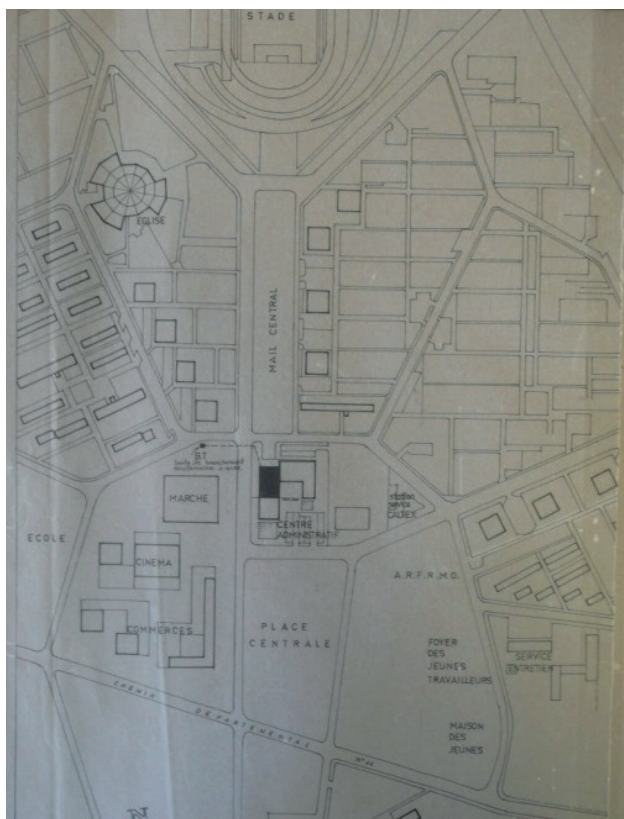
Loin d'être linéaire, ce développement a connu des hauts et des bas, fluctuant au gré des lois de finances : 800 livraisons par an dans les années 70, moins de 500 dans les années 80 ; un premier pic à 2 500 dans les années 90 avant de tomber en dessous de 1 250 dans les années 2000. C'est après 2010 que la production de logements neufs de l'ensemble des bailleurs sociaux atteint son sommet, dépassant en 2015 les 3 000 logements livrés grâce à la conjugaison de la défiscalisation et de la LBU⁶⁴.

⁶³ Sociétés Immobilières D'Outre-Mer
⁶⁴ Ligne Budgétaire Unique

Un aménagement urbain résultant de vagues successives

La structuration des villes au cours des années 50 a procédé elle aussi par vagues.

Au début des années 50, on trouve quelques rares trames coloniales orthogonales dans les hypercentres de Saint-Denis, Saint-Pierre, Le Port... L'autre figure du paysage urbain prend la forme de villes-rues : Sainte-Suzanne, Saint-André, Saint-Benoît, Saint-Paul, Saint-Leu... Elles sont cernées de près par des extensions urbaines plus ou moins maîtrisées et, plus



(Fig. 3 et 4 Plan d'urbanisation et maquette du Chaudron par Michel Marot urbaniste Grand Prix de Rome archives SIDR n.d.)



(Fig. 5 Le Chaudron en construction 1966 ©Albany coll. SIDR)

à distance, par des écarts ruraux qui abritent une économie agricole de plantations. La démographie galopante entraîne une urbanisation spontanée et diffuse massive.

À partir des années 50, l'accueil des plus démunis domine l'agenda de la SIDR et les premiers quartiers d'habitat social sortent de terre (collectif et individuel en bande) : le Chaudron, quartier SIDR au Port, Ravine Blanche à Saint-Pierre, cases TOMI ou SATEC pour le logement privé. Parallèlement, on entame la mise à niveau des équipements publics.

Au prix de mille réflexions, discussions et incompréhensions, dont rendent compte les débats animés de son conseil d'administration, la SIDR achète du foncier, aménage, construit, aide au « peuplement » des quartiers, intervient sur la mixité quand sur un même quartier sont logés des fonctionnaires, des salariés, des agriculteurs, dans des logements offrant le confort moderne de l'époque avec des loyers différenciés.

Dans les années 60-70, le paysage des opérateurs sociaux se complexifie et on assiste à la création :

- de nouveaux opérateurs tels que la SEDRE, SEM d'aménagement départemental, en 1968, ou encore la SHLMR en 1971, créée à l'initiative du Département et par apport de la SIDR pour régler le problème du logement des salariés en récupérant les financements HLM auxquels la SIDR ne peut prétendre
- de nouveaux outils (ZUP, ZAC, ZAD,...) permettant d'ouvrir de grandes zones à l'urbanisation : la ZUP du Port, de différentes ZAC à Saint-Denis et dans les communes les plus importantes
- de nombreux logements locatifs sociaux à Saint-Denis, Le Port, Saint-Pierre jusqu'à la fin des années 1970, essentiellement sur des terrains vierges et par résorption des bidonvilles en faisant table rase de ces quartiers.



(Fig. 6 et 7 Destruction du bidonville Vauban 1969 © Albany coll. SIDR)

Ces mutations ne se font pas sans secousses, et le passage d'un logement individuel, fût-il insalubre, à un logement collectif répondant aux normes de confort de l'époque n'évite pas l'apparition de vives tensions sociales quand le chômage s'en mêle, comme au Chaudron.



(Fig. 8 quartier Camélias années 70 coll. SIDR)

La décentralisation des années 80, qui intervient alors que la production de logements sociaux chute, marque l'enclenchement d'une nouvelle dynamique. Après les lois de décentralisation en 1983, les collectivités locales créent de nombreuses SEM d'aménagement et de logement : Semader en 1985, puis SODIAC à Saint-Denis, SEMAC dans l'Est, Sodegis dans le Sud. On assiste à l'alignement de la SEDRE sur ce même modèle, à la fois opérateur de logement social et d'aménagement.

En 1986, l'État revisite en profondeur la politique d'habitat social de l'Outre-mer avec de nouveaux produits (LLS, LLTS, LES en accession très sociale) et promulgue la première loi de défiscalisation du logement pour le secteur privé Outre-mer.

Le pic des années 90 s'illustre par plusieurs phénomènes :

- L'accélération très forte et la diversification de la production urbaine par les SEM d'aménagement.
- L'extension des ZAC⁶⁵ à tous les quartiers de l'île.
- La multiplication des RHI, notamment sur les grands bidonvilles urbains, en mélangeant restructuration parcellaire, construction neuve, locatif, accession, amélioration de l'habitat, implantation d'équipements.
- Mais aussi l'intervention sur zones d'activités, avec le développement d'immobilier à vocation économique.
- L'expérimentation et la diversification de la production de logement social (Eco dom, Rex, participation des habitants,...).
- L'essor des SEM favorisées par un sous-encadrement criant des communes et par une relation étroite entre les élus créateurs de SEM et les dirigeants de ces sociétés qu'ils ont choisis.
- La mise en place d'outils financiers adaptés aux besoins de production de foncier aménagé, comme le FRAFU (partenariat entre État, Région et Département).

La fin des années 90 est donc marquée par une très forte production de logements sociaux (environ 4 000/an en locatif + accession) qui s'accompagne d'un recul de l'insalubrité. En l'absence de promoteurs privés d'envergure (à l'exception du groupe APAVOU), le logement social reste en effet le moteur de l'urbanisation.

65 Zones d'Aménagement concerté

À partir de 2000, on assiste à une crise du logement social, à l'accélération de la défiscalisation et à l'apparition de nouveaux acteurs.

- La politique du logement social perturbée par le basculement de la gestion de la LBU du Ministère du logement à celui de l'Outre-mer en 1996 perd peu à peu en efficacité et la production s'effondre (de 4 000 à 1 500 logements neufs/an).
- Certaines communes sont réticentes à s'engager dans des opérations d'aménagement, du fait de l'image trop sociale de ces projets mais également compte-tenu de leurs difficultés à investir dans la construction des équipements et des infrastructures nécessaires.
- Certaines SEM subissent le relâchement des liens avec leurs Élus après les élections de 2001 et affrontent une grave crise.
- L'obligation de mettre en concurrence les opérations d'aménagement à partir de 2005 distend un peu plus ce lien.
- Les bailleurs sociaux historiques (SIDR et SHLMR) renforcent leurs propres services d'aménagement...

À partir de 2003 de nouveaux paramètres de défiscalisation, beaucoup plus intéressants pour les investisseurs, entraînent :

- Le développement de nouveaux promoteurs privés (SPAG, PRMI, SOBEFI, CADJEE) sur l'immobilier (70 à 80 % des logements sont acquis par des investisseurs extérieurs à l'île).
- La création de foncières à l'initiative des propriétaires fonciers historiques pour valoriser leur patrimoine (CBO Territoria, Quartier Français,...), avec un positionnement sur l'aménagement, le logement, l'immobilier d'activités.
- La hausse très importante du coût du foncier et de la construction, qui rend problématique l'accession à la propriété des classes moyennes et amplifie les difficultés du logement social.
- La montée en charge très progressive des EPCI et leur restructuration sur une base géographique, le lancement de réflexions de type SCOT/PLH⁶⁶, des porteurs de projets collectifs qui émergent, tel le TCO⁶⁷. Le poids très fort de la relation privilégiée au Maire ralentit cependant la montée en puissance des intercommunalités...



(Fig. 8 quartier Camélias années 70 coll. SIDR)

Aujourd'hui, un territoire à paradoxes

Pour le logement : on assiste à un changement brutal de paradigme à partir de 2008, avec la suppression de la défiscalisation du logement privé et son basculement vers le logement social. En conséquence, l'effondrement de la construction privée s'effectue au profit de la relance de la production de logement social au-delà de 4 000 logements en 2012 et 2013. Ce secteur décroît à son tour pour revenir aujourd'hui à environ 2 000 logements sociaux financés par an. D'où le paradoxe suivant :

- Une part importante de logements vacants ne trouve pas preneurs, faute de locataires solvables dans le privé,
- Il subsiste une forte tension sur le parc locatif social avec près de 29 000 demandeurs de logements pour 9 000 attributions/an en moyenne ces trois dernières années,
- Il subsiste également un habitat informel, voire insalubre, faute d'offre adaptée aux ressources des ménages surtout en zone rurale et dans les écarts, sans oublier les marchands de sommeil en centre-ville.

Pour l'aménagement, il n'y a jamais eu autant d'acteurs dans ce domaine, mais cela risque de coûter plus cher aux collectivités :

- Pour les ZAC à vocation d'habitat, on passe d'opérations où il y avait 60 à 70 % de logements sociaux, soutenus par le FRAFU, à des opérations qui s'équilibrent sans subventions, avec une majorité de logements privés et peu de logement social : Four à Chaux à Saint-Leu, ZAC CBO Territoria à Sainte-Marie, Saint-Paul, Saint-Leu, Saint-Pierre.

66 SCOT : Schéma de Cohérence territoriale; PLH : Programmes locaux de l'Habitat

67 Territoire de la Côte Ouest

- Pour les ZAC d'activités (telle la ZAC Canabady à Saint-Pierre), la présence de clients solvables débouche sur l'implantation prépondérante d'enseignes commerciales couplée à de l'immobilier tertiaire mais au détriment des industries et des artisans.
- Les opérateurs privés se positionnent logiquement sur les opérations à marge positive, de courte durée et avec risque maîtrisé.
- D'où un risque accru pour les opérations d'aménagement :
 - avec des clients finaux peu solvables (logement social, activités industrielles et artisanales),
 - complexes et risquées (RHI, restructuration urbaine en centre-ville),
 - sur des territoires excentrés (communes rurales ou écarts dans les Hauts)

En matière de planification, on n'a jamais eu autant de documents de planification et aussi peu d'outils opérationnels pour les mettre en œuvre avec une complexité opérationnelle qui s'accroît.

- Europe, État, Région, Département, EPCI, communes représentent six niveaux de décisions.
- Au « mille-feuilles » institutionnel s'ajoute un « mille-feuilles » législatif superposant législations européenne, française, locale.
- La superposition administrative des documents de planification (SAR, SADD, SCOT, PLU⁶⁸) est elle-même compliquée par l'empilement des contrôles nés de l'augmentation des normes réglementaires (accessibilité, assainissement, loi sur l'eau, prescriptions de développement durable), ce qui renchérit la production de foncier aménagé.

La politique de soutien à la ville se heurte ainsi à l'existence de nombreux prescripteurs de règles qui ne participent pas au financement, ainsi qu'à la multiplication des interdictions : constitution de réserves naturelles, agricoles...

Le seul outil de soutien ou d'incitation financière pour les collectivités (FRAFU⁶⁹) voit son efficacité sérieusement amputée, la DEAL finançant désormais seule le FRAFU sur les crédits de la LBU.

Demain, rationaliser et humaniser la ville

L'urgence est de redéfinir une politique positive de soutien aux projets urbains, à la structuration urbaine et à l'aménagement opérationnel (État, Région, Département, EPCI), intégrant la problématique du développement durable pour couvrir tous les besoins (habitat, économique, équipements) sans se concentrer sur les plus solvables d'entre eux.

Se pose aussi la question de la maîtrise d'ouvrage urbaine (aujourd'hui commune, demain EPCI – ou autres collectivités selon la nature du projet). De même qu'il faut inciter au renforcement du potentiel de matière grise à l'échelon retenu pour mettre en place un projet partagé et des politiques adéquates (action foncière) dans la durée pour optimiser l'intervention de tous les acteurs privés, publics, habitants...

Il s'agit de refonder une politique d'habitat cohérente pour couvrir la totalité de la demande et redéfinir la gouvernance de cette politique (État, Région, EPCI, communes) et les financements de l'aménagement opérationnel. Le but est de mettre en place, selon la recommandation récente du CESER⁷⁰, « un pilotage efficace et hiérarchisé de la structuration de notre territoire, intégrant toutes les fonctions urbaines (habitat, activité, services, équipements éducatifs, sportifs, culturels,...) ».

Sur quels principes asseoir cette cohérence ?

En premier lieu sur la priorité nouvelle qu'il convient d'accorder à l'entretien du patrimoine accumulé au terme de soixante – dix ans de départementalisation. Cette politique patrimoniale a été largement délaissée jusqu'ici au nom de la priorité donnée aux programmes de constructions nouvelles dans un contexte de transition démographique où l'urgence allait au développement du parc.

Elle est aujourd'hui nécessaire en termes de gestion et de qualité du service rendu au client, mais aussi de cohésion sociale, pour reconstruire la ville en évitant le décrochage de certains groupes d'habitation. Quels seront les financements alloués à cette stratégie ? Quelles innovations structurantes, par exemple pour mettre sur pied localement une filière amiante encore balbutiante ?

En deuxième lieu, sur une maîtrise rigoureuse des coûts de construction dans un contexte de ressource publique rare et d'inflation normative insoutenable,

68 Schéma d'Aménagement Régional, Schéma d'Aménagement et de Développement Durable, Schéma de Cohérence Territoriale, Plan Local d'Urbanisme

69 Fonds Régional d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme
70 Conseil Économique, Social et Environnemental de La Réunion

conjuguée avec une instabilité chronique des règles de financement applicables. Un logement social à La Réunion coûtait il y a cinq ans 110 K€, dont 18 K€ de foncier, contre 180 K€ aujourd'hui, dont 45 K€ de foncier.

Une telle progression ne pourra être contenue qu'au prix d'une politique d'aménagement volontariste, associée à une montée en gamme des entreprises locales, dont le tissu est très fragile, et à une rationalisation poussée des programmes neufs dans le sens d'une simplification des normes, d'une stabilisation des règles de financement et d'une standardisation des produits.

De ce point de vue, la typologie des logements mis sur le marché doit couvrir toute la gamme des besoins et toutes les étapes du cycle de vie (du logement jeunes aux résidences personnes âgées...), depuis les logements très sociaux (LES en particulier) jusqu'aux produits intermédiaires ou d'accession différée (PSLA), en tenant compte à la fois des moyens des familles (quid de l'évolution des aides à la personne ?) et des procédés constructifs utilisés dans les pays de l'Océan indien : le modèle français du logement social, qu'en vient nos voisins, s'exportera d'autant mieux qu'il saura intégrer ces techniques locales. Les perspectives en termes de coopération internationale autour de l'habitat ne sont pas à négliger.

En troisième lieu, cette optimisation des choix d'investissement devra s'accompagner de la maîtrise des coûts de gestion des bailleurs sociaux. Au-delà de l'attention apportée à la qualité de la gestion locative (traitement des impayés, de la vacance et des réclamations), qui est le premier gage de solidité financière d'un bailleur, c'est la (faible) capacité budgétaire des familles réunionnaises à supporter un accroissement continu des loyers et des charges qui fait peser un risque sérieux sur la santé des organismes de logement social.

En quatrième lieu enfin, c'est la capacité d'innovation des bailleurs sociaux à tirer le meilleur parti de financements de plus en plus comptés qui conditionne la poursuite de leur développement. Cette préoccupation peut d'abord se traduire par une mutualisation des moyens qu'ils consacrent, par exemple, à l'aménagement ou aux fonctions supports (achats, comptabilité, etc.). La dispersion des moyens induite par la multiplication des opérateurs peut s'avérer difficilement soutenable dans un contexte d'argent rare.

La mise en place d'un *système de gestion mutualisée de la demande de logement social* par l'ARMOS⁷¹ pour le compte de ses membres illustre la marche à suivre.

Loger des familles, c'est d'abord œuvrer au renforcement du lien social, c'est intégrer dans un même ensemble locataires, commerçants, Élus, acteurs de quartier... Les bailleurs sociaux sont également des bailleurs économiques, mais ce sera aussi bien vis-à-vis des associations, via des programmes d'intégration et de professionnalisation, que des entreprises du BTP.

En résumé, quelle ville pour demain ? Selon Jean-Luc NANCY, « il ne suffit pas de rapporter la ville à quelque nécessité de protection, de gouvernement ou d'échange. A ces besoins peuvent répondre la forteresse, la cité administrative, le marché ou le caravansérail. L'addition de ses constructions ou fonctions ne suffit pas à faire la ville. (...) la ville qui est notre héritage culturel, ce que nous mettons dans le mot ville, c'est plus et c'est autre chose en effet : la possibilité d'un art. C'est un art de vivre ensemble, c'est-à-dire de ne pas exclure, d'intégrer, d'inclure. »⁷².



(Fig. 10. Locataires à la résidence Lavoisier Saint-Pierre © P. Marchal coll. SIDR)

Quand il s'agit de « faire société », quand les perspectives d'avenir sont préoccupantes sur le front de l'emploi, l'Humain a vocation à prendre le dessus. Dans une île exiguë de bientôt un million d'habitants, qui s'apprête à bâtir une « écocité » de 45 000 habitants à l'horizon 2030, l'heure est venue de réfléchir à une « biocité ».

⁷¹ Association Réunionnaise des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et aménageurs - Océan indien : elle regroupe les 7 bailleurs sociaux de l'île.

⁷² Jean-Luc NANCY : « Corps de/dans la ville », intervention au colloque « L'Art de la ville » organisé par l'université Toulouse II-Le Mirail, 6-8 novembre 2009.

Témoignage de Mémona Hintermann-Afféjee

(Chargée de la diversité au conseil supérieur de l'audiovisuel)

Pour vous qui êtes née à La Réunion, que vous inspire le mot « départementalisation » ?

Pour moi, créole de base, « départementalisation » est un mot magique, cela veut dire rompre avec quelque chose d'inscrit dans les générations. Voyez : entre ma mère, fille de petits agriculteurs, producteurs de géranium et de vétivers, pauvre et analphabète, et ma génération, il y a eu un décollage extraordinaire parce qu'on a pu aller à l'école. « Départementalisation » voulait dire avoir accès à l'éducation, ce n'était bien sûr pas le paradis sur terre, mais quel changement d'une génération à l'autre !

Quand on était enfant - et je n'étais pas la seule - ne pas avoir à manger, ne pas avoir de livres, c'était courant. Au moins il y avait des salles de classes, des instituteurs, c'est comme ça qu'on a démarré. Vive la

départementalisation ! J'y crois de tout mon cœur, je lui dois tout ! C'est-à-dire aussi à la solidarité des Français de métropole. Oui je signe, et je sous-signer ! Je dois toute la réussite de ma vie à cet espace qui nous a permis d'être à égalité, peut-être pas toujours tout à fait, avec les métropolitains. Il y a encore des choses à faire, certes, mais par rapport à la génération de ma mère, quel changement ! C'est prodigieux.

Quel avenir pour La Réunion au sein de la République ?

Quand je pense à La Réunion, vous touchez à une corde sensible car je la connais vraiment. Comme journaliste, je l'ai sillonnée. Je ne voudrais pas qu'elle perde trop son âme, c'est-à-dire que la départementalisation, le fait d'être dans un ensemble national qui nous permette de cheminer à

égalité avec l'ensemble des Français, ne gobe pas tous les aspects d'une spécificité de l'océan Indien, des Mascareignes.

Je pense que cette île, qui a été finalement assez raisonnable par rapport à d'autres espaces de la République, j'espère qu'elle réussira à conserver ce côté original, cette manière d'être du créole de La Réunion, qui sait la chance qu'il a de progresser, d'avancer, tout en restant un peu lui-même. C'est quelque chose d'important car il ne faut pas non plus se fondre dans un espace qui serait interchangeable. Oui, il y a une spécificité de La Réunion, mais en disant cela, je pense que nous pourrions aussi nous appuyer davantage sur un bassin géographique qui nous permette de cheminer dans une même couleur émotionnelle par rapport à nos voisins mauriciens, malgaches et à d'autres.

Table-ronde de la Session 2 : « Développement humain »

Président de session :

Jean-François Hoarau

Directeur adjoint du CEMOI

Intervenants :

François Maury

Directeur général de l'ARS-OI

Christian Bonneau

Délégué régional de la FEHAP

Aude Palant-Vergoz

*Présidente de l'Union des Consommateurs
de La Réunion*

Michèle André

*Vice-présidente du CESER de La Réunion
et ancienne Directrice de la Caf*

Modératrice :

Valérie Roux

Directrice régionale de l'Insee La Réunion-Mayotte

Mme Roux, directrice régionale de l'Insee La Réunion-Mayotte, rappelle que la première grande amélioration suite à la départementalisation concerne la santé. La baisse de la mortalité qui s'en est suivie a conduit La Réunion sur le chemin de la transition démographique. M. Maury, directeur général de l'Agence régionale de santé océan Indien (ARS OI), est invité à expliquer la manière dont le paludisme a pu être éradiqué et plus largement, les actions menées par l'État pour faire diminuer aussi rapidement la mortalité sur l'île.

M. François Maury

M. Maury commence par dresser un rapide état des lieux de la situation de l'île au moment de la départementalisation.

En 1946, la situation sanitaire de La Réunion est particulièrement grave, assimilable à la situation de certains pays d'Afrique actuellement. Un enfant sur dix meurt avant l'âge de 2 ans. À cette époque, 5 200 décès par an sont directement liés à la maladie (sept fois moins aujourd'hui). Les Réunionnais sont confron-

tés au paludisme, à la typhoïde, aux parasitoses, aux maladies entériques. Le contexte est difficile : la population est touchée notamment par la malnutrition, et des conditions de logement difficiles. La politique de l'État s'est mise en place lentement. Entre 1946 et 1960, l'État impulse peu d'actions. En effet, au début de la départementalisation, peu d'acteurs peuvent aider à la résolution des problèmes de santé et les fonctionnaires de santé ne sont pas nombreux. Cependant, certaines actions sont particulièrement visibles et induisent des résultats spectaculaires. Il en va ainsi de la lutte anti-paludique. Cette lutte débute en 1948, avec quatre ans d'application de DDT à des taux très élevés. L'éradication du paludisme sera quasi-totale dès le milieu des années 1960. Toutefois, ce n'est que depuis 1979 que La Réunion n'est plus du tout concernée par le paludisme.

Autre constat affolant en 1946 : l'île compte moins de 40 médecins pour 240 000 habitants, dont seulement 3 sont installés à l'Est. Au regard de ce constat d'il y a 70 ans, le résultat obtenu au final est assez exceptionnel. Au-delà de la transition démographique, La Réunion est aussi le siège d'une véritable transition épidémiologique. Si l'on meurt quatre fois plus au début de la départementalisation que maintenant, on meurt aussi huit fois sur dix pour des raisons liées à des infections, de malnutrition, de rachitisme, etc. Aujourd'hui, sur l'île, les causes de mortalité sont classiques et similaires à celles des pays développés (maladies cardio-vasculaires, maladies cancéreuses principalement).

M. Maury insiste par ailleurs sur la politique populationnelle de santé qui, de 1946 à 1965, a accompagné la politique menée par l'État et relayée par les collectivités locales : interventions dans les écoles, vaccinations, médecine scolaire. La population réunionnaise avait pris conscience de l'action sanitaire entreprise et l'a accompagnée.

Aujourd'hui, La Réunion est confrontée à des pathologies chroniques contre lesquelles une réponse individuelle ne suffit pas. M. Maury considère qu'il faut revenir à la logique de 1946 et apporter une réponse populationnelle, c'est-à-dire collective. Le diabète en est un bon exemple : l'ARS réunit ainsi les professionnels, les associations, les financeurs, les malades pour que l'ensemble des acteurs concernés puissent réfléchir ensemble aux modalités efficaces de réponses à cette maladie. Le schéma est le même qu'en 1946 lorsque les fléaux à combattre étaient la malnutrition, le paludisme et la tuberculose.

Mme Roux remarque qu'en parallèle aux politiques de santé, le rôle des associations a été important dans l'accompagnement de la population. Ainsi, la

Fondation Père Favron a été créée en 1946 avec un premier hôpital pour enfant. Cette fondation œuvre dans le médico-social, dans l'accompagnement des personnes malades, âgées, handicapées. M. Bonneau, directeur général de l'association Père Favron, est invité à expliquer la manière dont les associations ont accompagné la population à ses débuts et d'indiquer également si, à son sens, les difficultés de la population réunionnaise ont changé en 70 ans.

M. Christian Bonneau

M. Bonneau s'exprime plus largement au nom du secteur, dans la mesure où il est délégué régional de la Fédération des établissements d'hospitalisation et d'aide à la personne (Fehap). À La Réunion, cette fédération regroupe une trentaine d'associations, 5 000 salariés et environ 12 000 personnes sont accompagnées et prises en charge chaque année.

Après 1947, le travail associatif dans le département a été majeur voire essentiel. Au départ, il a été le fait de congrégations religieuses, mais il a très rapidement été appuyé par un accompagnement citoyen. Ainsi, aujourd'hui, ce sont les hommes et les femmes de La Réunion qui gèrent les associations, comme l'association Saint François d'Assise (Asfa) ou la Fondation Père Favron.

Ces associations ont largement contribué à la mise en place des infrastructures de soins n'existant pas sur l'île au moment de la départementalisation.

Ainsi, les premiers hospices ont-ils été créés en 1918 par l'Asfa, puis en 1951 par la Fondation Père Favron. À cette époque, les vieillards, les infirmes, les personnes handicapées mentales étaient délaissés. Leurs problèmes ont été pris en charge essentiellement par le tissu associatif.

Les enfants sont également au cœur de l'action. Le travail associatif permet la création des deux premiers hôpitaux pédiatriques de l'île (Père Favron en 1946, Asfa en 1947) ainsi que du premier service de néonatalogie. Le premier centre de rééducation fonctionnelle infantile est également créé.

Une clinique PSPH (Participants au service public hospitalier) voit également le jour à Saint-Benoît. Par la suite, cet établissement induira le 2^e service médical d'urgence (SMUR) de La Réunion. S'y développeront également la chirurgie thoracique mais aussi la chirurgie orthopédique. C'est également à Saint-Benoît que se monte un service de grands brûlés qui a permis de rendre l'île autonome pour leur prise en charge. En effet, au début des années

1980, les Réunionnais utilisaient encore beaucoup de réchauds à pétrole, de bougies. À cette époque, l'île comptait en moyenne 80 grands brûlés par an. Avant la création du service de grands brûlés à Saint-Benoît, ils faisaient le tour de l'île car aucun service ne les prenait en charge. Saint-Benoît a reçu ainsi tous les grands brûlés du département ; de nombreuses vies ont ainsi été sauvées grâce à une prise en charge sur l'île.

Le premier service de dialyse a également été créé grâce au travail associatif. À l'époque, les insuffisances rénales n'étaient pas prises en charge sur le territoire, et nécessitaient donc des soins en métropole. L'association pour l'utilisation du rein artificiel à La Réunion (Aurar) a été mise en place alors, comme l'association régionale assistance respiratoire Réunion (Arar) pour les personnes présentant des insuffisances respiratoires. Ensuite, en 1989, cela a été le cas de l'association de soins à domicile à La Réunion (ASDR). L'hôpital de Saint-Benoît voit également l'installation du premier scanographe privé.

Au-delà de la mise en place de ces structures, M. Bonneau insiste sur deux autres points qui lui paraissent particulièrement importants.

D'une part, la question de la formation est cruciale. Par exemple, pour les infirmières, la création d'une première, puis d'une deuxième école sur l'île, était insuffisante pour couvrir les besoins complémentaires de formations spécialisées : infirmière de bloc opératoire, infirmière-anesthésiste. Pour devenir infirmière de bloc opératoire ou infirmière-anesthésiste, il était nécessaire de suivre une formation en métropole pour obtenir les certificats spécialisés. La mise en place de ces formations sur l'île a permis aux infirmières réunionnaises d'acquérir ces spécialisations sans avoir à quitter le territoire.

D'autre part, La Réunion est devenue une terre d'innovation, ce qui contraste fortement avec la situation de l'île sur le plan sanitaire en 1946. Plusieurs exemples illustrent le propos. Ainsi, La Réunion fait partie aujourd'hui, avec 4 autres régions seulement au niveau national, de l'expérimentation en termes du développement du dossier médical informatisé du patient.

La Réunion a été également désignée comme région expérimentatrice pour la prévention et la prise en charge du syndrome d'alcoolisation fœtale. Vient de se créer en avril 2016, le premier centre de lutte contre l'alcoolisation fœtale.

À La Réunion, un enfant naît tous les deux jours avec un handicap psychique ou physique en lien avec l'alcoolisation de la mère pendant la grossesse. En 1995,

la Fondation Père Favron avait déjà commencé à travailler sur le sujet. M. Bonneau estime ainsi que dans les établissements de santé pour enfants handicapés psychiques, 15 à 20 % des enfants présentent le syndrome d'alcoolisation fœtale. Autre exemple, la charte Romain Jacob pour l'accès aux soins des personnes handicapées a été rédigée par La Fondation Père Favron à La Réunion.

En guise de conclusion, M. Bonneau rappelle que le secteur regroupe 98 établissements, prenant en charge environ 12 000 personnes. Environ 200 millions d'euros ont été investis tous secteurs confondus (public, privé, associations), occasionnant ainsi la création de nombreux emplois dans le BTP, mais aussi pour les artisans, peintres ou électriciens.

En l'espace de 70 ans, des évolutions majeures ont été obtenues au plan sanitaire, et La Réunion d'aujourd'hui est bien différente de celle de 1946 sur ce plan. Cependant, l'île reste marquée par la prévalence de l'alcool qui génère des drames humains. Une illustration en est l'alcoolisation chez les jeunes filles enceintes.

Par ailleurs, le secteur de la santé est bien sûr toujours contraint par un cadre budgétaire : si la santé n'a pas de prix, elle a également un coût dont il faut tenir compte.

Mme Roux invite ensuite Mme Aude à faire part de son témoignage sur les évolutions que La Réunion a connues depuis la départementalisation. Son avis lui semble particulièrement intéressant, dans la mesure où Mme Aude apparaît comme une grande observatrice de l'évolution de la société réunionnaise et plus particulièrement du système scolaire, grâce aux fonctions de professeur et de proviseur qu'elle y a occupées.

Madame Aude Palant-Vergoz

Mme Aude débute son intervention par un constat : à La Réunion, près d'un jeune sur trois sort du système scolaire sans diplôme, en général en fin de 3^e. Mme Aude pense que l'enseignement du français devrait se faire de manière très différente de ce qu'il l'est dans le système scolaire. En comparaison, les méthodes d'apprentissage mises en œuvre dans l'armée lui semblent plus efficaces : elles ont permis à des jeunes qu'elle a connues de savoir écrire et lire le français en seulement quatre années.

Mme Aude convient que des progrès extraordinaires ont été réalisés en l'espace de 70 ans, notamment en matière de logement avec la disparition de la case à terre pour l'immeuble en dur.

Cependant, 42 % des Réunionnais vivent en dessous du seuil de pauvreté : il y a urgence à agir.

Elle évoque les aides sociales (RMI, RSA, allocations, etc.). Rendant compte de son expérience, elle estime que beaucoup de personnes ne veulent pas avoir d'emploi déclaré. Leurs revenus sont souvent issus du RSA, et leurs charges extrêmement réduites : le plus souvent logées dans le parc social, elles bénéficient d'une allocation logement couvrant totalement le loyer, ne payent pas de taxe d'habitation, et leurs enfants sont boursiers. De fait, ces personnes ne voient pas d'intérêt financier à travailler, le niveau du revenu d'activité induit risquant de leur faire perdre la totalité ou une grande partie de leurs avantages. Cette réalité ne remet pas en cause, à son sens, le système des aides sociales.

Ensuite, Mme Aude revient sur une idée selon laquelle beaucoup de Réunionnais ne souhaitent pas travailler. Elle se porte en faux contre cette affirmation : elle considère en effet que les chômeurs ne trouvent pas du travail sur l'île, en lien notamment avec le manque de formations qui leur sont proposées. Par ailleurs, elle propose l'instauration de « quotas » à l'embauche des Réunionnais définis comme étant l'ensemble des personnes vivant sur l'île et y effectuant leurs dépenses, quelles que soient leurs origines.

Concernant le logement, elle suggère de réaliser des économies dans leur construction, de manière à en produire davantage.

Pour les personnes âgées, Mme Aude regrette les maisons de retraite actuelles, qu'elle considère sordides ou luxueuses. À leur place, elle plaide pour la construction de groupes de petits logements avec des prestations de services définies par contrats, ce qui coûterait moins cher au Département et permettrait aux personnes âgées de vivre dans de meilleures conditions.

Concernant les médicaments, Mme Aude critique les économies faites pour réduire le déficit de la Sécurité sociale, et en particulier la réduction du nombre de médicaments remboursés. Elle s'interroge également sur l'efficacité des médicaments génériques.

En conclusion, face aux problèmes auxquels doit encore face l'île aujourd'hui, elle doute de la pérennité de la paix sociale.

Mme Roux invite ensuite Mme André, spécialiste de l'action sociale et directrice de la Caf de La Réunion pendant 15 ans, à s'exprimer notamment sur l'évolution du système d'allocations familiales, son alignement avec la métropole.

Madame Michèle André

Mme André estime que parler du développement humain est délicat lorsque les besoins primaires ne sont pas satisfaits. Au moment de la départementalisation, il y avait en effet beaucoup à faire au regard de la satisfaction des simples besoins physiologiques. À l'époque, plus encore qu'aujourd'hui, les prestations familiales avaient pour objectif d'apporter des moyens aux familles. Ces moyens n'étaient pas énormes car de beaucoup inférieurs à ce qui était versé en métropole. Cependant, pour certaines familles réunionnaises, ces prestations constituaient le seul revenu, certes parfois modique, mais en tout cas régulier. Pour nombre de familles habituées à vivre au jour le jour, cela a pu constituer une grande nouveauté.

La vocation de ces prestations est d'aider les familles à l'entretien des enfants et à la scolarisation.

Mme André remarque que tous les progrès notables réalisés depuis la départementalisation se sont appuyés sur les prestations familiales : revenus des familles, logement, etc. Ces prestations étaient versées sous conditions de ressources jusqu'en 1988. À partir de 1991, elles sont alignées sur la métropole et, même s'il reste encore quelques différences, le processus est évolutif et reste d'actualité avec les débats d'aujourd'hui sur l'égalité réelle.

L'allocation logement mérite une attention particulière. Sa mise en place à La Réunion en 1976 a été un déclencheur pour le logement social et la résorption de l'habitat insalubre. Par ailleurs, les familles bénéficiant de l'allocation logement sont devenues solvables financièrement, du moins partiellement.

À La Réunion, l'action sociale repose sur un texte de 1961 confiant aux Caf des DOM une mission en termes de développement social. L'objectif était que les Caf affectent 50 % de leur budget aux opérations de logement. L'action sociale a permis de solliciter d'autres partenaires pour la construction de logements, l'amélioration de l'habitat, la construction de crèches, de centres de vacances, de loisirs et les aides au fonctionnement de tous ces établissements. Un volet « aides financières » permettait également de secourir des familles en très grandes difficultés. Mme André remarque d'ailleurs que ces familles étaient nombreuses à La Réunion, et que le budget afférent n'était pas suffisant pour leur venir en aide.

Le Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (Fasso) a fait couler beaucoup d'encre. Ce fonds était alimenté par une collectivisation d'une partie des prestations qui n'étaient pas versées aux familles. Il a été très contesté par les courants politiques, les conseils d'ad-

ministration des Caf et a fait l'objet de nombreuses revendications, notamment au titre de l'égalité sociale. Mme André rappelle que ce fonds de la branche famille n'était pas géré par les Caf mais par un comité de gestion présidé par le Préfet, composé essentiellement de fonctionnaires d'État et de maires ; la Caf avait une représentation de seulement 6 sièges. Ce fonds a été contesté en raison du mode de calcul de l'enveloppe attribuée par département. Ce calcul, fondé sur le nombre de familles, ne prenait pas en compte le nombre d'enfants ; or le nombre d'enfants par famille à La Réunion était bien supérieur à celui des familles de métropole. Le mode de calcul a finalement été modifié en 1991 après bien des débats au titre de l'égalité.

Au-delà de ces polémiques, Mme André insiste sur le fait que ce fonds a permis des réalisations très importantes pour le développement de l'enfant et pour l'éducation dans le milieu familial. Il a permis la mise en place de la restauration scolaire mais aussi la construction et l'équipement, ainsi que le fonctionnement, des cantines scolaires. Il a permis l'amélioration de l'alimentation mais a eu également une incidence sur la fréquentation scolaire : en effet, il ne suffisait pas de déclarer l'école obligatoire pour que les enfants s'y rendent. Le fait de pouvoir y déjeuner gratuitement le midi et de pouvoir s'y rendre avec les transports scolaires ont été des facteurs très favorables.

L'incidence du Fasso a aussi été très positive pour le développement de certaines filières dans le département : la mise en place des cantines scolaires supposait qu'on puisse les alimenter en termes de repas. C'est ainsi qu'est née la filière lait. Le fonds a également eu pour conséquence une production plus importante de légumes.

Les impacts directs et indirects du Fasso illustrent qu'à l'échelle d'un territoire, une interférence constante existe entre différents domaines (éducation, logement, santé par exemple). Il est ainsi difficile d'agir sur un domaine sans prendre en compte le contexte.

Enfin, le Fasso a été à l'origine de la création de l'association réunionnaise pour l'orientation familiale (Arof), qui a participé à la baisse du nombre d'enfants par famille. Le Fasso s'est éteint avec l'alignement des prestations.

Enfin, Mme André revient sur les raisons des différences entre prestations servies à La Réunion et celles servies en métropole. Pendant longtemps, les gouvernements successifs désiraient éviter la concurrence entre les revenus de la solidarité et les revenus d'activité : fixer le RMI à un niveau trop proche de celui du Smic risquait d'avoir des incidences peu souhaitables sur le comportement de travail, tant pour les populations que pour l'activité économique.

ÉCONOMIE EMPLOI

Session 3

Mutations économiques : de l'agriculture aux services Jean-Yves Rochoux (<i>Université de La réunion</i>).....	77
La construction du paysage bancaire et financier Frédéric Arhan-Hoarau & Magali Ardoino (<i>IEDOM</i>).....	81
Quand l'augmentation de l'emploi ne résorbe pas le chômage Édouard Fabre (<i>Insee</i>)	87
Infrastructures et aménagement du territoire Benoît Priba & Aurélie Rigal (<i>Agorah</i>).....	93
Témoignage Jacques de Chateaueux (<i>Président-directeur général de l'entreprise Bourbon</i>)	98
Synthèse de la table ronde	99

Mutations économiques : de l'agriculture aux services

Jean-Yves Rochoux

Économiste

Chercheur associé au CEMOI

Comme au niveau mondial, le tertiaire est devenu l'activité dominante à La Réunion. Mais la départementalisation depuis 1946 et des choix économiques spécifiques jouent un rôle particulier, avec une marginalisation de l'agriculture, un développement des services non marchands en début de période et une tertiarisation plus marchande ensuite.

De fortes évolutions à La Réunion

À La Réunion, en matière économique, certaines évolutions sont impressionnantes, comme le niveau de long terme de la croissance économique, 5 % en volume environ sur près de 40 ans. Cela repose sur une évolution sensible de la structure productive, de la répartition de la valeur ajoutée (VA) par branches. En 1952 (Ho, 2008), l'agriculture représente à La Réunion 27,7 % du PIB et en 2009 (Insee, 2014) le secteur se réduit à 1 % du PIB. Pendant que la branche agricole périclète relativement, celle des services se développe progressivement. Elle représente 50 % de la VA totale environ au début des années 50, plus de 60 % en 1970 (Besson et Dablin, 1997) et 85 % en 2009. Le passage d'une économie réunionnaise très majoritairement agricole à une économie largement dominée par les services est donc assez spectaculaire (Cerom, 2005)⁷³.

Pour la France (Insee, 2016), la part de l'agriculture dans la valeur ajoutée totale passe de 14,7 % en 1952 à 1,5 % en 2009. En ce qui concerne les services, les pourcentages correspondants sont de 36,8 % en 1952 et de 78,5 % en 2009. Les évolutions, pour La Réunion et pour la France, sont donc orientées dans le même sens, au détriment de l'agriculture et à l'avantage des services. Elles semblent converger vers des niveaux assez proches sur le long terme. Mais il reste des spécificités réunionnaises, c'est l'importance de l'agriculture au début des années 50 et le niveau élevé des services aujourd'hui.

Il s'agit donc pour La Réunion d'une mutation « classique » avec une tertiarisation longue de son économie et un effondrement de son agriculture, mais avec des spécificités. Au-delà de l'influence des grandes tendances mondiales, c'est à rapprocher de la mise en place progressive de la départementalisation et de l'impact des transferts financiers publics (TFP) qui l'accompagnent. Il reste que cela n'explique pas tout et qu'il faut aussi prendre en compte l'effet de différents choix économiques publics plus spécifiques. En effet, si la départementalisation a un effet global positif sur l'économie locale et des effets sectoriels sensibles, les choix économiques ont des effets plus particuliers, même s'ils ont aussi une influence globale, positive ou non, sur l'économie locale.

Départementalisation et transferts financiers

Une nouvelle logique financière

Dans le cadre de la départementalisation, la mise en place des administrations publiques centrales (APC), il s'agit de l'État et des organismes sociaux, va faire apparaître une situation radicalement nouvelle par rapport à la situation coloniale. Il n'est plus nécessaire d'avoir une situation financière équilibrée localement pour le fonctionnement de ces acteurs publics. Les recettes ne doivent plus couvrir les dépenses, alors que dans le statut précédent la colonie devait être, pour l'essentiel, financièrement auto-suffisante. C'est une nouvelle logique de développement pour La Réunion.

En fait, dès le début de la départementalisation, « l'État a toujours dépensé plus qu'il n'a perçu à La Réunion » (Scherer, 1994). Il en est de même pour la Sécurité sociale et les autres organismes sociaux, les prestations sont très largement supérieures aux cotisations. Ces flux sont les transferts financiers publics (TFP). Au début du processus de départementalisation, le solde de ces TFP augmente considérablement. Ensuite, il va se stabiliser à un peu plus de 40 % du PIB. En 2011, il représente 6,7 milliards d'euros d'entrées nettes pour La Réunion.

Ces entrées nettes sont donc conséquentes pour l'île. Cela va assurer, en particulier, la dynamique économique de long terme signalée plus haut. Mais à côté de l'effet dynamisant des TFP sur la croissance économique, il y aura aussi un développement plus spécifique de certains secteurs.

73 Pour une démonstration argumentée sur la période 1993-2002, p. 25-29.

Les effets de la dynamique départementale

Les TFP correspondent d'abord au développement des services publics nécessaires pour un département. Ces services non marchands représentent à La Réunion seulement 8 % de la VA totale en 1952 mais 35 % en 1980. Ensuite, en 1990-2000 leur part reste proche de 30 % même si elle atteint près de 37 % en 2009. Pour la France, l'évolution est plus lente et le niveau final plus réduit, on passe de 13,9 % en 1952 à 22,6 % en 2009. Cela tient à la fois au processus même de la départementalisation et aux besoins particuliers de La Réunion. Cela contribue à la tertiarisation, publique, de l'île. Cela au moins jusqu'aux années 80, ensuite la croissance de la part des services non marchands est moins évidente même si le niveau reste élevé.

À côté de ces services publics en croissance « départementale », il va y avoir un développement du secteur du BTP sollicité, dès l'origine du processus, pour la construction des infrastructures correspondantes. L'effet économique est fort car le BTP est une activité locale par nature. Il y a donc une augmentation considérable au tout début du processus, la part du BTP dans le PIB passe de 2,8 % en 1952 à 6,9 % en 1959. Ensuite, son importance est très variable et finalement elle ne progresse pas de manière durable du fait de sa grande dépendance aux décisions publiques.

Le commerce est très souvent présenté comme le marqueur du développement de la départementalisation. En effet, le commerce bénéficie logiquement de l'augmentation des revenus des ménages induite par la départementalisation. Le commerce représente ainsi plus de 12 % de la VA à La Réunion en 2008, c'est le premier secteur marchand à La Réunion. Mais il reste que la part du commerce n'est pas en progression sur le long terme, au contraire, il semble plus important au début de la départementalisation (un peu moins de 3 %). En fait, s'il n'augmente pas sa part, il change profondément et de manière spectaculaire son organisation et son fonctionnement. Au début des années 80, le secteur est toujours dominé par des petits détaillants qui s'approvisionnent auprès d'importateurs grossistes. Mais ensuite, le secteur va se transformer avec la multiplication des hypermarchés, des supermarchés et des magasins spécialisés franchisés.

Le rôle crucial des services marchands

Sur le long terme, la tertiarisation à La Réunion n'est donc pas le fait du commerce. De son côté, le BTP n'a pas vraiment d'influence durable sur le long terme. Par contre, les services publics jouent un rôle sensible sur ce phénomène, au moins pendant la première moitié de la période, ensuite c'est un peu moins flagrant. Il manque donc encore « LE » responsable de la tertiarisation réunionnaise.

Ce sont les services marchands : en effet ils connaissent le développement le plus rapide, au moins depuis 1970, et cela semble se poursuivre. Ces services marchands présentent une croissance assez régulière de leur part dans la valeur ajoutée totale (hors commerce et activités financières). Cette part relative est de 17,5 % en 1970, 19,5 % en 1980, plus de 23 % en 1990, 30 % en 2000 et 32 % en 2009. Le secteur est en fait assez hétérogène, des services aux ménages ou aux entreprises aux transports. Ils connaissent des évolutions assez différentes (IEDOM, 2016).

Le sous-ensemble le plus important est celui des services rendus aux ménages. Il représente plus de la moitié de la VA totale du secteur en 2011. Il s'agit de l'hébergement et de la restauration, des activités immobilières et des soins personnels. Ces services ont bénéficié de l'augmentation du niveau de vie provoqué par la départementalisation. Ils ont atteint le même niveau que dans l'économie de la France métropolitaine. Ensuite le développement des marchés a conduit à celui des services aux entreprises. Ils connaissent une croissance importante de leur valeur ajoutée sur la période récente mais leur niveau est modeste : le tiers de la part des services aux ménages et c'est moins de la moitié de son équivalent métropolitain. Cela peut s'expliquer par la rareté relative des grandes entreprises et de l'industrie à La Réunion. Les autres sous-ensembles, de moindre importance, regroupent des activités qui concernent l'ensemble des agents économiques.

Au total, la départementalisation semble bien avoir profité à la tertiarisation. D'une part au travers du développement direct des services non marchands, ce qui n'a rien de surprenant et qui est souvent souligné, d'autre part du fait du développement plus indirect des services marchands, surtout ceux rendus aux ménages.

Des choix économiques

La départementalisation n'est pas seulement l'application de nouvelles règles administratives, sociales et économiques et la mise en place des institutions et infrastructures correspondantes. Un certain nombre de choix économiques spécifiques ont également été faits. Ne seront retenus ici que ceux qui nous semblent avoir joué un rôle important vis-à-vis de la croissance économique et sans doute aussi de l'évolution de la structure productive, de la tertiarisation actuelle.

La continuité avec le choix du sucre

D'importants crédits furent alloués à l'agriculture dès le début de la départementalisation. Pour ce secteur, faire le choix de l'option sucrière apparaît, pour les

responsables de l'époque, comme la voie unique vers la prospérité. Cela leur semblait permettre aussi de maintenir les petites exploitations cannières et les emplois correspondants. De fait la filière canne-sucre va rapidement se remettre en route. Dès 1947, La Réunion retrouve la production de sucre d'avant-guerre et progresse ensuite. Mais c'est un succès de courte durée : à partir de 1952, apparaît une crise de rentabilité qui deviendra récurrente.

Si l'on revient aux fondamentaux économiques, sur la durée, cette spéculation agricole est peu rentable à La Réunion par rapport aux prix sur le marché international. De fait, cela nécessite un encadrement technico-économique coûteux, un prix subventionné et un marché protégé, dans le cadre national puis européen. C'est à la fois une réussite technique incontestable et même sociale, même si les revenus des petits planteurs qui subsistent restent modestes, et un échec économique avec une rentabilité incertaine et un emploi essentiellement saisonnier.

Il était difficile de ne pas faire ce choix compte tenu de la pression de la tradition, du conservatisme des idées et des intérêts en place. Cependant, on peut regretter ce qui semble être aujourd'hui une erreur pénalisante à terme sur le plan économique. L'agriculture aurait pu être, sans doute, diversifiée plus rapidement et plus créatrice de valeur avec un autre choix stratégique. Cela aurait diminué d'autant la part relative des services.

Un choix industriel tardif

Si le choix de la filière canne-sucre a été fortement et pratiquement affirmé au début de la départementalisation, l'industrialisation n'a pas été retenue. Ce choix prolonge aussi la logique coloniale, le monde économique local reste dominé par les importateurs et les sucriers. Mais au fil du temps la possibilité et l'intérêt d'un développement industriel vont apparaître (fin des années 80) et des politiques incitatives vont être mises en place avec un certain succès. C'est « la décennie industrielle » (Caillère et Béton, 1991) durant les années 90, la croissance de l'investissement en biens industriels est de 13,6 %.

En fait, c'est une multiplicité de facteurs qui vont contribuer à cette évolution sectorielle assez tardive. C'est la protection par l'octroi de mer et une défiscalisation (loi de 1986) qui dynamisent largement l'investissement industriel. C'est la détermination des pionniers locaux avec un marché local qui se développe avec la croissance du revenu des ménages. C'est aussi l'agriculture qui se diversifie et s'organise en participant à la construction d'une filière agro-alimentaire. C'est le goût des consommateurs pour les produits locaux qui s'affirme...

Au total, il y a une certaine réussite réunionnaise en matière industrielle avec une industrie légère, surtout dans l'agro-alimentaire et les produits pour le BTP. L'industrie réunionnaise progresse ainsi avec 8 % de la VA totale en 2008, sans atteindre le niveau métropolitain, deux fois supérieur. Mais à La Réunion, il n'y a pas de désindustrialisation comme en métropole. Comme pour le choix canne-sucre, ce choix industriel tardif va favoriser une tertiarisation relative.

Une activité tertiaire chahutée : le tourisme

Dans une petite île tropicale, il peut sembler normal d'espérer le développement d'une activité touristique avec l'océan et ses plages. Sauf qu'à La Réunion il y a peu de plages, que la main-d'œuvre est coûteuse, que le niveau des prix en général est élevé et qu'enfin le choix public dominant est initialement celui du tourisme local et social. Cela correspond à l'idée que le tourisme est comme « un feu qui peut faire bouillir la marmite ou mettre le feu à la case (Serviable, 1983) ». Globalement, la crainte de ses effets destructeurs domine.

Il faut attendre les années 1980 pour que le choix d'un développement touristique extérieur domine. Si en 1980, il y a plus de 100 000 touristes, ils sont près de 400 000 en 1999, c'est un véritable *boom*. C'est à rapprocher de la déréglementation aérienne, de la défiscalisation des investissements, d'une organisation et d'une politique relativement efficaces. Mais au début des années 2000, la stagnation s'installe avec la crise internationale du tourisme (2001-2004). Après un nouveau record de 432 000 touristes en 2003, c'est une crise sanitaire avec l'épidémie de chikungunya en 2006 qui réduit le nombre de touristes et en 2008, il y a encore moins de 400 000 touristes à La Réunion. Ensuite l'activité reprend, jusqu'à la crise « requins » en 2011 qui provoque une nouvelle diminution avec, cependant, une reprise en 2015 (426 400 touristes) (Insee, 2016).

Le tourisme réunionnais connaît donc une succession de chocs qui explique ses mauvais résultats, mais l'explication de fond est sans doute ailleurs. Globalement, il semble qu'il y ait une absence de consensus des acteurs qui rend aléatoire l'efficacité des différentes mesures incitatives prises depuis quelques années. Il faut dire que l'espace touristique réunionnais est original mais complexe (mer-nature-culture) et que les produits à promouvoir sont difficiles à définir et à exploiter avec succès.

Et la nécessité de choix stratégiques plus cohérents

Au total, les choix spécifiques effectués lors de la départementalisation, au moins jusqu'à la fin des années 70, sont assez peu favorables à la croissance

économique et ils ne favorisent pas non plus directement le développement des services. Il reste qu'en termes relatifs, le peu de valeur générée par l'agriculture et le caractère marginal de l'industrie font que, pour l'essentiel, les services non marchands portent la tendance à la tertiarisation. On a donc affaire à une tertiarisation publique, même si du fait de l'augmentation des revenus des ménages, il y a aussi un développement sensible des services aux particuliers. Ensuite, à compter des années 80, la situation va se rééquilibrer avec le développement du tourisme et de l'industrie du fait de ses besoins en services. La tertiarisation deviendra alors plus marchande.

Aujourd'hui, l'économie réunionnaise est devenue largement tertiaire, par les services non marchands dans un premier temps, puis ensuite, au travers de nouveaux choix stratégiques, par les services marchands pour l'essentiel.

L'UTILISATION DES COMPTES ÉCONOMIQUES EN LONGUE PÉRIODE

Il est toujours délicat d'utiliser les données des comptes économiques sur une période longue du fait des changements de concept, de nomenclature, de mode de collecte qui se multiplient logiquement sur la durée. Au niveau national, les séries sont reconstruites et donc cohérentes sur la longue période (Insee, 2016), leur utilisation ne pose pas vraiment de problème. Pour La Réunion c'est différent, les données utilisées sont issues de séries longues fragmentées. Ainsi, les données les plus anciennes sont issues des comptes économiques de la SEDES (1962), les plus récentes des différentes publications de l'Insee (Tableau économique de La Réunion, Bilan économique...). Par contre, pour les années 1970 à 1994, le calcul pour La Réunion est effectué à partir des données extraites de séries homogènes (Besson et Dablin, 1997).

BIBLIOGRAPHIE :

- **Besson D. et Dablin J.-P.**, *25 ans de comptes économiques des départements d'Outre-mer, 1970-1994, tome 1, Insee Résultats, n° 557-558-559, septembre 1997, p. 296-297.*
- **Caillère A. et Béton M.**, *Comptes économiques 1980-1990. La décennie industrielle, Les dossiers de l'économie réunionnaise, n° 16, Insee, direction régionale de La Réunion, octobre 1991, p. 24-26.*
- **Cerom**, *L'essor d'une nouvelle économie réunionnaise dans Émergence de nouveaux moteurs de croissance. Le rattrapage économique réunionnais expliqué, 1993-2002, novembre 2005, p. 25-29.*
- **Ho H. Q.**, *La Réunion (1882-1960). Histoire économique. Colonage, salariat et sous-développement, L'Harmattan, mai 2008, p. 296 et 297.*
- **IEDOM**, *Les services marchands. Au cœur de l'économie réunionnaise d'aujourd'hui et de demain, Note expresse, n° 375, agence de La Réunion, mars 2016.*
- **Insee**, *Tableau économique de La Réunion, édition 2014, direction régionale La Réunion-Mayotte, avril 2014, p. 117.*
- **Insee**, *Comptes nationaux annuels base 2010, 1949-2015, 2016.*
- **Legros F.**, *La fréquentation touristique augmente de 5,1 % en 2015, dans Bilan économique 2015. La croissance se maintient, Insee Conjoncture Réunion, n° 2, juin 2016, p. 24-25.*
- **Scherer A.**, *La Réunion, Que sais-je ? N° 1846, Presses Universitaires de France, février 1994, p. 97.*
- **SEDES**, *Comptes économiques légers du département de La Réunion pour la période 1952-1960, 1962.*
- **Serviable M.**, *Le tourisme aux Mascareignes-Seychelles, Université Française de l'océan Indien, 1983, collection des travaux du centre universitaire, p. 9.*

La construction du paysage bancaire et financier

Frédéric Arhan-Hoarau & Magali Ardoino
IEDOM La Réunion

En soixante-dix années, le département de La Réunion a connu trois monnaies. Son réseau bancaire est passé de quatre banques créées à l'époque coloniale, à un système moderne et diversifié. Ce paysage a été façonné, dans le sillage de celui de la France métropolitaine, par les innovations financières, les évolutions des lois bancaires et les mouvements de nationalisation, privatisation, restructuration et fusion. La multiplication du nombre d'acteurs bancaires et de l'offre de services a accompagné la bancarisation croissante des agents économiques. L'évolution spectaculaire de la collecte d'épargne et de la distribution de crédit met en exergue le rôle grandissant joué par le secteur bancaire dans le financement de l'économie réunionnaise et dans son rattrapage économique, notamment à partir de la fin des années 70. En parallèle, les modalités de la transformation bancaire, à la base du modèle français de la banque de détail, ont profondément changé et se modifient encore. En outre, le paradigme de la politique monétaire a évolué, passant d'une orientation sectorielle et d'un encadrement du crédit à une politique normative, puis au contrôle prudentiel et qualitatif exercé désormais au niveau européen.

Évolution de la monnaie depuis 70 ans

La Réunion a connu trois unités monétaires depuis sa départementalisation. D'abord, le **franc CFA** (« franc des colonies françaises d'Afrique », puis « franc de la communauté française d'Afrique » à partir de 1958) a cours légal à La Réunion à compter du 25 décembre 1945, alors que les autres départements d'Outre-mer (Antilles et Guyane) appartiennent à la zone du franc métropolitain. Ensuite, c'est le **franc français** qui remplace, en janvier 1975, les différents francs circulant dans les DOM (au passage, ce changement va entraîner une division par cinquante des avoirs et des prix dans le département). Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2002, la monnaie ayant cours légal dans le département de La Réunion devient l'**euro** (taux de conversion : 1 euro = 6,55957 francs français).

Depuis 1944, l'émission des signes monétaires est confiée à la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM), nouveau nom de la Caisse centrale de la France libre. Jusqu'en 1952, ce sont néanmoins les banques coloniales qui continuent de « battre monnaie » pour son compte. Puis une ordonnance de janvier 1959 transfère le privilège de l'émission fiduciaire à l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), créé à cette occasion (en parallèle, la CCFOM devient la Caisse centrale de coopération économique – CCCE –). Enfin, depuis 2002, l'IEDOM met en circulation l'euro, monnaie émise par la banque centrale nationale.

La construction du système bancaire : le cadre réglementaire

Avant la Seconde Guerre mondiale, il n'existe pas de loi bancaire. La profession de banquier est régie par des règles proches de l'activité commerciale normale. La première loi bancaire (13 juin 1941) est édictée par le régime de Vichy. À la Libération, la loi bancaire du 2 décembre 1945 nationalise la Banque de France et les grandes banques de dépôts et institue une distinction en trois catégories d'établissements : les banques de dépôts, d'affaires ou de crédit à long terme et à moyen terme.

La loi bancaire du 24 janvier 1984 réforme radicalement ce paysage et accompagne le mouvement de déréglementation en favorisant le principe d'universalité des activités des établissements de crédit (principe de la banque universelle). Elle met fin à la spécialisation des banques et confie l'ensemble des fonctions de tutelle et de contrôle à trois instances collégiales : le Comité de la réglementation bancaire (CRB), le Comité des établissements de crédit (CEC, anciennement CNC) et la Commission bancaire (CB). Plusieurs autres réformes de la loi bancaire sont intervenues après 1984, notamment en 1996, 1999, 2003, 2007, etc. En particulier, l'ordonnance du 27 juin 2013 réforme et adapte au cadre réglementaire européen les catégories d'établissements financiers en distinguant plusieurs statuts : les établissements de crédit dont les établissements de crédit spécialisés et les sociétés de financement.

En matière de supervision, la nouvelle Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est créée par ordonnance de janvier 2010, issue de la fusion de quatre instances existantes de contrôle et d'agrément des banques et des assurances : la Commission bancaire (CB), l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), le Comité des entreprises d'assurances (CEA) et le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI).

La construction d'un système bancaire: la politique monétaire

Au cours des soixante-dix dernières années, les outils de politique monétaire et surtout les paradigmes de politique monétaire, se sont profondément transformés.

À côté de leur privilège d'émission monétaire, la CCFOM, puis l'IEDOM, exerce aussi une activité de refinancement sous la forme **du réescompte**. Cette opération permet aux banques de se fournir en monnaie centrale (refinancement) en contrepartie des crédits qu'elles consentent aux entreprises œuvrant dans des zones dites « défavorisées » ou des secteurs prioritaires. En 1960, le réescompte des crédits à court et à moyen terme représente près de 22 % de l'ensemble des financements octroyés à l'économie réunionnaise. Comme pour le taux de réserves obligatoires, les taux de réescompte sont différenciés de ceux de la métropole à partir de 1968, en fonction des spécificités locales (cf. Figure 1). Ils sont cependant communs à l'ensemble des DOM et constituent le principal instrument de politique monétaire, d'autant que les taux directeurs fixés par la Banque de France répondent davantage à une problématique d'inflation domestique et, indirectement, de parité de change. Depuis 2000, le réescompte disparaît, n'étant plus

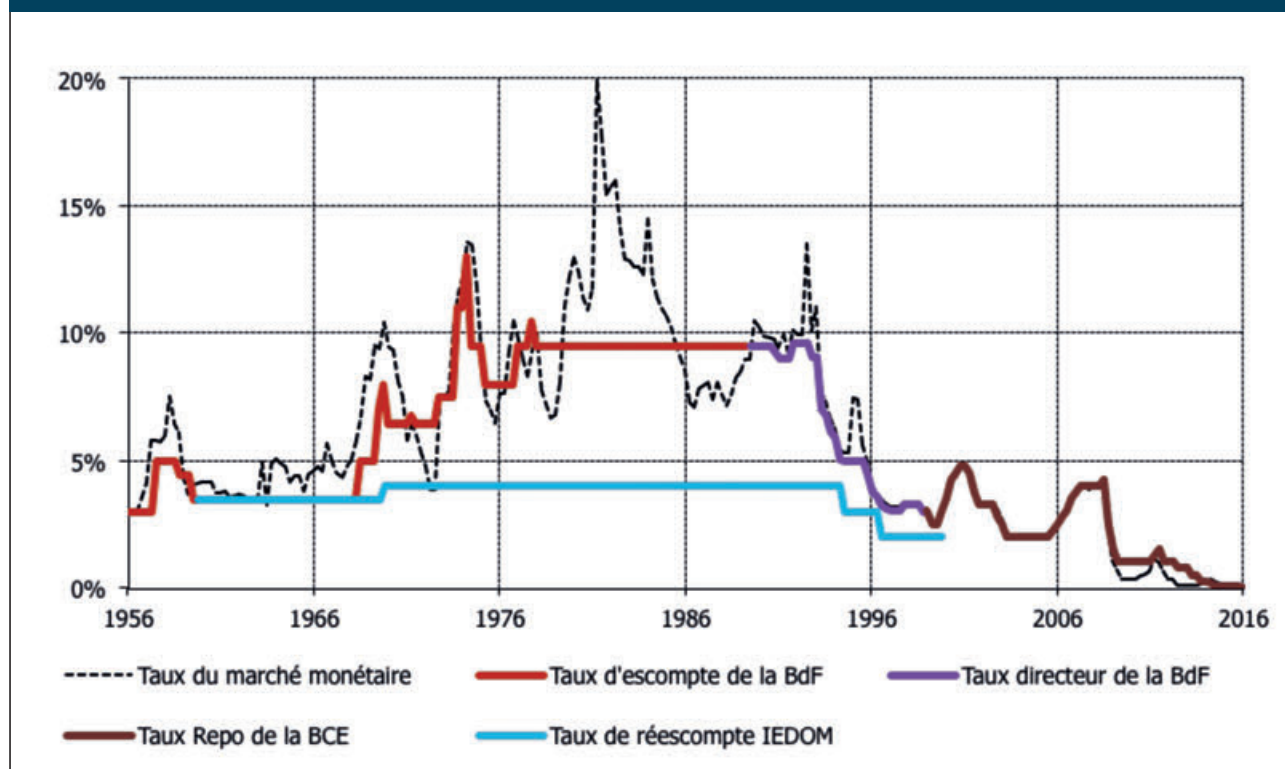
reconnu comme outil de politique monétaire par le Système européen des banques centrales (SEBC).

En 1967, le mécanisme des **réserves obligatoires** ordinaires existant en métropole est étendu aux départements d'Outre-mer par le gouvernement. Les réserves obligatoires sont un instrument de politique monétaire permettant de réguler la liquidité bancaire, et la croissance des crédits à l'économie. Il s'agit de fonds en compte courant que les établissements de crédit sont tenus de conserver dans les comptes de l'Institut d'émission.

Ainsi, les modalités entourant l'activité bancaire traditionnelle de distribution de crédits ont évolué au cours des décennies, passant d'une **orientation sectorielle et d'un encadrement du crédit**, à une politique normative, puis au contrôle prudentiel quantitatif et qualitatif. La loi sur l'usure date du 28 décembre 1966. En 1967, l'obligation de soumettre à approbation préalable les tarifs des crédits est supprimée. Le Conseil national du crédit intervient à plusieurs reprises pour réguler les volumes de crédits et établir des normes de distribution. Par exemple, en 1976, il réduit la durée maximale des crédits et porte à 80 % du prix au comptant, le montant maximal du crédit pouvant être consenti pour un achat. Entre 1976 et 1986, l'encadrement du crédit est étendu aux DOM et soumet

Figure 1 : Évolution du taux de réescompte des DOM et des taux Banque de France

Source : IEDOM



les établissements bancaires à des réserves supplémentaires (en plus des réserves ordinaires obligatoires) pour la progression des crédits excédant les limites fixées par la Banque centrale. Ce dispositif est suspendu pendant deux ans, puis rétabli entre juin 1988 et janvier 1991. Depuis les années 90, ce sont peu à peu les mécanismes de marchés et les taux directeurs qui régissent et structurent la politique monétaire. Au 1^{er} janvier 1999, dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre de l'euro fiduciaire, effective en janvier 2002, le régime des réserves obligatoires applicable dans les DOM devient celui du SEBC (règlement n° 2818/98 de la Banque centrale européenne).

La construction d'un système bancaire : le réseau bancaire

En 1946, La Réunion dispose d'un paysage bancaire marqué par l'histoire coloniale et composé d'un faible nombre d'établissements bancaires installés sur place : parmi eux, la Banque coloniale de La Réunion est le plus ancien (créé en 1853 et introduit à la Bourse de Paris en 1878). Sont également implantés : la Société bourbonnaise de crédit, le Crédit foncier de Madagascar (présent depuis 1927 à La Réunion) ainsi que la Caisse de crédit agricole de statut colonial. La Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM) joue alors le rôle de banque centrale.

Les années 50 sont essentiellement marquées par des changements d'appellation, en cohérence avec la fin de la période coloniale (ex. : le Crédit foncier de Madagascar devient la Banque nationale pour le commerce et l'industrie pour l'océan indien –BNCI-OI–). En 1955, la Banque de La Réunion fusionne avec la Société bourbonnaise de crédit de La Réunion, sous l'égide du Crédit Lyonnais. Le réseau reste donc encore très limité. Par comparaison à la même période, les départements des Antilles présentent un nombre plus important d'établissements de crédit installés (7 en Martinique, 6 en Guadeloupe et 3 en Guyane), auxquels s'ajoutent 4 à 5 établissements spécialisés qui n'interviennent pas à La Réunion.

Les années 60 marquent le début du rattrapage avec la métropole, avec l'implantation de divers établissements : la Société d'aide technique et de coopération (SATEC, août 1964), la Société de développement économique de La Réunion (SODERE, juin 1964), etc.

Mais le véritable développement du réseau bancaire se fait à partir des années 70, en lien avec le rapatriement à La Réunion de nombreux groupes suite au processus d'indépendance de Madagascar et de l'abandon du franc CFA. Plusieurs établissements bancaires spécialisés ouvrent des guichets ou s'implantent dans le département, tels que la Diffusion

industrielle et automobile par le crédit (DIAC, 1971), la Société réunionnaise de financement (SOREFI, 1972), la Société lyonnaise de crédit-bail (SLIBAIL, 1974), la Société de financement réunionnaise pour l'électroménager et le meuble (FIREM, 1976), la Banque française commerciale (BFC, 1976), la Société de crédit pour le développement des départements d'Outre-mer (SOCREDOM, 1977), la Société réunionnaise de crédit-bail (SOREBAIL, 1978), la Société financière pour le développement de La Réunion (SOFIDER, 1978). Par ailleurs, l'activité d'octroi de crédits au secteur public est dévolue en 1977 à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le financement au secteur privé à la SOCREDOM et les prêts spéciaux à la construction au Crédit foncier de France. La CCCE sera quant à elle autorisée à prêter directement au milieu des années 80.

Le mouvement de croissance du système bancaire se poursuit dans les années 80 alors qu'en France métropolitaine se prépare une vague de nationalisations. La Banque populaire fédérale de développement s'implante, puis cède son réseau à la Banque régionale d'escompte et de dépôts (BRED). Deux fonds de garantie sont associés à cet établissement : la Société de caution mutuelle pour le développement de l'artisanat réunionnais (SOCAMA, 1982), et la Société pour le financement du commerce indépendant de La Réunion (SOFICOMI, 1984). En 1985, l'IEDOM et les banques de la place créent le Fonds de garantie de La Réunion (FGR) puis, en 1986, les fonds de garantie des quatre DOM fusionnent pour donner naissance à une société financière commune à tous les départements d'Outre-mer, dénommée Société de gestion des fonds de garantie des départements d'Outre-mer (SOFODOM). En juin 1985, la société financière Crédit moderne océan Indien (CMOI) s'implante et, en juillet 1989, REUNIBAIL est fondée.

Dans un contexte de déréglementation, d'innovations bancaires et de financiarisation, les années 90 et 2000 prolongent ce processus de développement de l'offre de financement et sont marquées par des mouvements de prises de participations : The Mauritius Commercial Bank (MCB) rachète ainsi au groupe Indosuez la majorité du capital de la BFCOI en 1992 puis en cède la moitié à la Société générale en 2003. Le groupe General Electric Capital (GEC) prend le contrôle de la SOVAC (devenu l'actionnaire principal de SOREFI, de FIREM et de SOREBAIL) dans le cadre d'une offre publique d'achat et crée un établissement unique (SOREFI). La société financière REUNIBAIL, passée sous le contrôle du Crédit agricole (1996), est cédée à GEC. L'Agence française de développement (AFD (1997), anciennement CFD (1992) et CCCE), prend le contrôle de la SODERE par une offre publique d'achat, puis la fusionne avec

sa filiale SOFIDER (2001), avant de la céder au groupe des Banques populaires en 2003. En 1998, le Crédit Lyonnais cède sa participation majoritaire dans le capital de la Banque de La Réunion à la CEPAC qui crée une filiale à l'international, Financière Océor, renommée en BPCE IOM. Outre certains partenariats comme celui entre la Société générale et le groupe Bourbon (Compagnie financière de Bourbon (CFB) en 2001), cette période est également marquée par l'implantation des sociétés d'affacturage : Reno Océan Indien, en 1999, qui sera ensuite absorbée par le groupe belge Fortis finance, puis par BNP Factor suite à la crise financière de 2007-2009, FACTOREM en 2002, qui prendra ensuite la dénomination de Natixis Factor et enfin la Compagnie générale d'affacturage (CGA) du groupe Société Générale en 2005. Le Crédit Agricole fera également intervenir sa filiale d'affacturage Eurofactor à partir de 2010. En 1999, dans le cadre du SEBC, la SOFODOM (dont les ressources venaient d'un pourcentage du réescompte) est transférée à l'AFD et remplacée par un dispositif d'offre de garantie des crédits bancaires plus large en partenariat entre la BDPME et l'AFD et alimenté par des financements de l'État et de l'UE.

Les dernières implantations concernent la Banque postale, créée en janvier 2006 au plan national, en tant que banque publique de plein exercice. En 2008, Bred Cofilease, du groupe des Banques populaires, ouvre une agence de représentation alors que la Cafi-neo, filiale du Crédit moderne, est créée et représentée à La Réunion par CMOI. La Banque publique d'investissement (Bpifrance) est créée officiellement le 31 décembre 2012 (fusion d'Oséo (ex BDPME) et CDC Entreprise).

Les années 2010 sont également marquées par la digitalisation de l'économie et la montée des contraintes règlementaires et prudentielles depuis la crise bancaire et financière de 2007-2009 et de la lutte contre le terrorisme et le blanchiment. Le système bancaire réunionnais amorce un redimensionnement de son réseau bancaire. En 2014, la CEPAC et la Banque de La Réunion annoncent une fusion (retrait de la cote parisienne de la Banque de La Réunion intervenue le 7 mai 2015), et BNP Paribas Réunion délocalise ses opérations de « back-office » vers la France métropolitaine.

Au final, en 2016, La Réunion dispose du réseau bancaire le plus dense des DOM, avec vingt et un établissements financiers disposant d'une représentation en propre dans le département⁷⁴. Ce nombre a rapidement

progressé des années 70 à 90. À l'exception des Caisses de crédit municipal, toutes les catégories d'établissements de crédit y sont présentes (cf. Figure 2).

La bancarisation et l'intermédiation de l'économie réunionnaise

La bancarisation (accès de la population aux services bancaires) de l'économie a rapidement évolué avec l'implantation des différents établissements bancaires. Elle se mesure notamment à travers son réseau d'agences bancaires, l'implantation de distributeurs automatiques ou encore le nombre de comptes.

Le réseau d'agences bancaires (cf. Figure 3) se densifie régulièrement entre 1966 et 1987, puis plafonne jusqu'en 1996-1997, avant de se développer à nouveau rapidement jusqu'à la fin des années 2000, alors que le nombre d'établissements bancaires installés s'est stabilisé. Cette évolution traduit les stratégies commerciales des établissements et la volonté de couvrir et de bancariser l'ensemble du territoire. Malgré ces évolutions, le réseau bancaire réunionnais reste moins dense qu'aux Antilles ou qu'en métropole (deux fois moindre) au regard du ratio du nombre d'habitants par guichet bancaire : 3 457 à La Réunion, contre 2 500 en Guadeloupe et 1 735 en métropole (mais le réseau bancaire y diminue rapidement ces dernières années). En revanche, compte tenu de la topographie du territoire et de la concentration de la population sur certaines zones d'habitation, l'accessibilité aux services bancaires reste bonne à La Réunion, avec un guichet pour 10,2 km² contre un guichet pour 16,8 km² en métropole.

Parallèlement à cette évolution, les premiers distributeurs automatiques de billets sont installés à La Réunion en 1983 (Crédit agricole) alors qu'ils sont apparus en France métropolitaine dès 1968 et se généralisent à partir de 1972. Trente années plus tard, le territoire compte 627 DAB, tous réseaux bancaires confondus, soit 1 347 habitants par distributeur automatique. Ce ratio est inférieur à celui des Antilles ou de la métropole (ex. : Guadeloupe 1 050 habitants / DAB), mais le rattrapage par rapport à la métropole n'en demeure pas moins conséquent.

Le nombre total de comptes par habitant (cf. Figure 4) a également progressé continuellement entre 1968 et aujourd'hui, témoignage d'un développement rapide du secteur bancaire réunionnais. De 117 000 comptes ouverts en 1968, 2 070 000 comptes sont aujourd'hui recensés dans les établissements bancaires installés

⁷⁴ 22 si on compte la CDC, établissement public sui generis non assimilé par la loi bancaire à un établissement de crédit.

Figure 2: Les acteurs bancaires implantés à La Réunion (et dans les DOM), après 70 ans de départementalisation

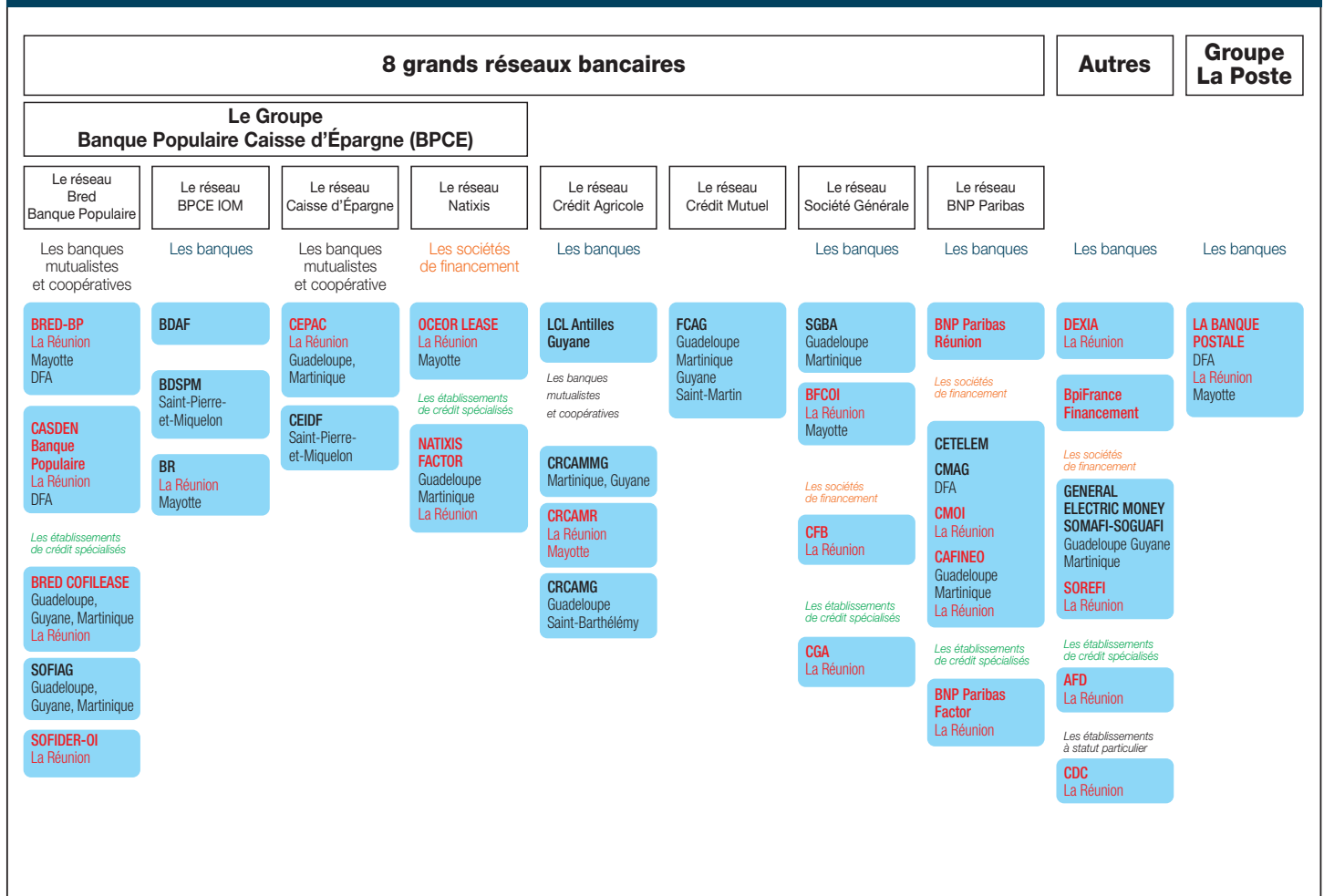


Figure 3 et 4: Indicateurs de bancarisation

Évolution du nombre d'agences bancaires

Source : IEDOM (hors réseau de la Banque postale et de la CEPAC)

Évolution du nombre de comptes par habitant

Source : IEDOM

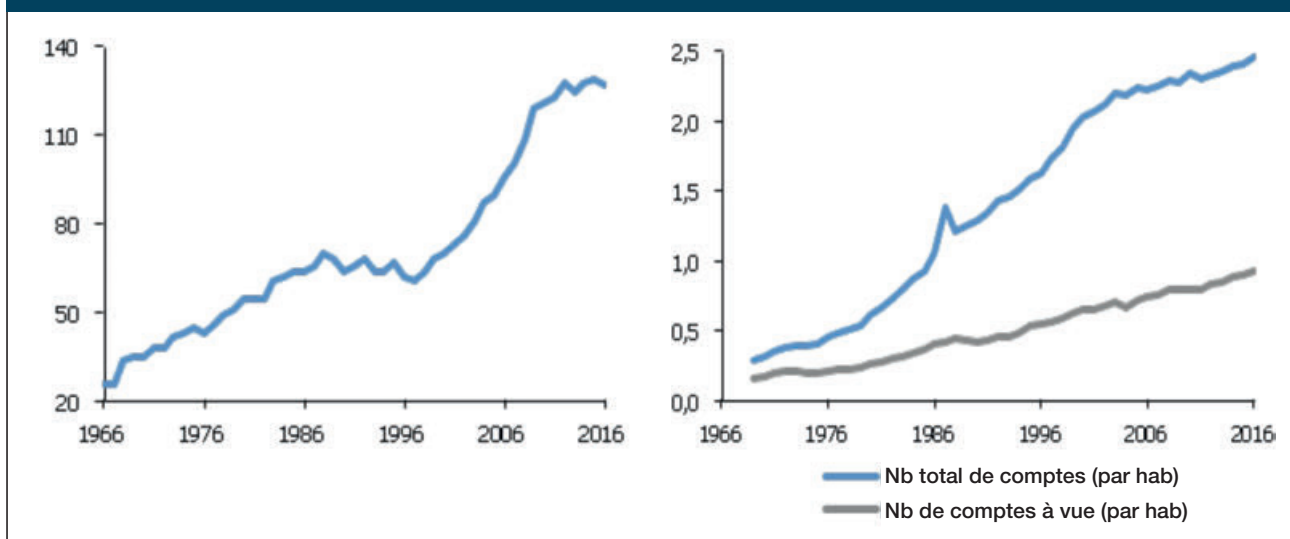
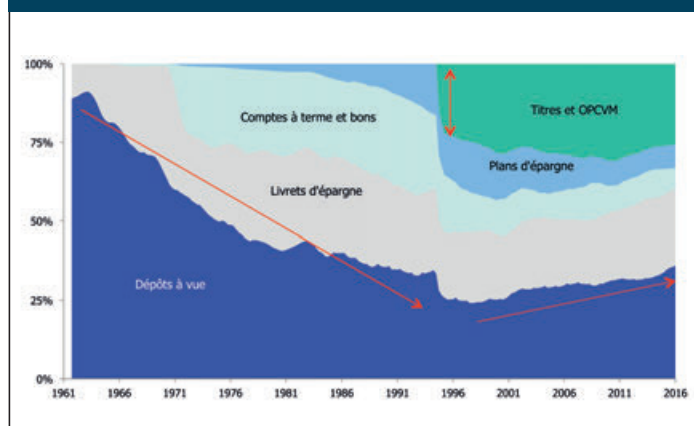


Figure 5: Le développement des actifs financiers à La Réunion

Évolution des produits d'épargne

Source: IEDOM



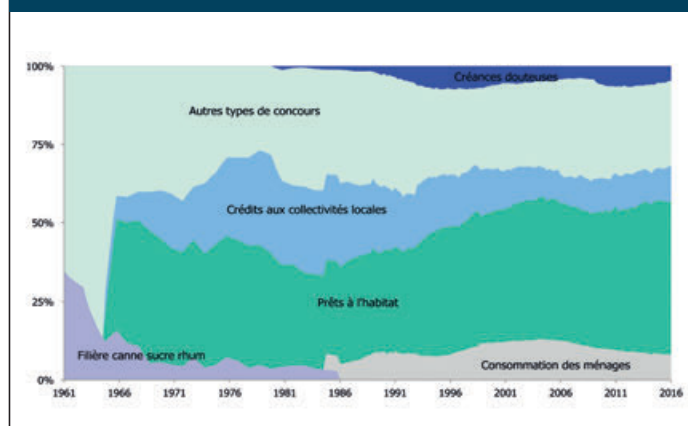
dans le département, soit une multiplication par 20! La progression a été très rapide jusqu'au début des années 2000, avant de ralentir sensiblement depuis cette date. Avec un ratio de 0,89 compte ordinaire par habitant contre 1,25 en France métropolitaine, 1,07 en Guadeloupe ou 0,24 à Mayotte, la bancarisation peut être considérée comme mature mais pas encore complètement achevée.

L'évolution de la collecte d'épargne et de la distribution de crédit met en exergue le rôle grandissant joué par le secteur bancaire local dans le financement de l'économie réunionnaise. Les produits financiers se sont développés et sophistiqués et les modalités de la transformation bancaire, à la base du modèle français de la banque de détail, ont évolué et continuent d'évoluer.

En décembre 1961, date des premiers recensements réalisés par l'IEDOM, l'épargne totale détenue par les agents économiques réunionnais s'élevait à 7,7 milliards de francs CFA (153,2 millions de nouveaux francs, équivalent à 23,3 millions d'euros). En 2016, elle s'établit à 13 milliards d'euros, soit une multiplication de l'encours par 558 en 55 ans. Les supports offerts à cette épargne se sont largement diversifiés au cours du temps (cf. Figure 5). De nouveaux produits de placement, comme les livrets et plans d'épargne logement ou les comptes à terme et bons de caisse, se sont développés dans les années 80, réduisant rapidement la part des dépôts à vue dans le total des actifs (qui représentaient 91 % des placements en 1992). En 1994, l'IEDOM démarre le recensement des portefeuilles de valeurs mobilières et de l'assurance-vie, dont l'importance croît rapidement, avec un maximum atteint à la fin des années 2000 (31,7 % du total en 2010). Ces derniers représentent désormais 25,9 %

Figure 6: Le développement du financement bancaire de l'économie réunionnaise

Évolution des concours bancaires par agent économique - Source: IEDOM



de l'épargne totale. Depuis les années 2000, la part des dépôts à vue recommence à croître. Elle s'établit désormais à 36,4 % du total des placements, bien au delà du plus bas du total atteint en 1998 (23,2 %).

Fin 1961, les encours de crédits consentis dans le département de La Réunion s'élevaient à 11,3 milliards de francs CFA (226 millions de nouveaux francs, soit 34,5 millions d'euros), parmi lesquels les prêts consentis en faveur de la filière canne-sucre-rhum représentaient une part conséquente (32 % soit 3,6 milliards de francs CFA). Ces crédits sont majoritairement octroyés à court terme (76 % de l'encours), le système bancaire réunionnais étant essentiellement composé à cette époque de banques de dépôts, qui ne peuvent prêter à moyen terme. Seules la Caisse centrale et la Caisse régionale de crédit agricole peuvent en effet intervenir à moyen et long terme.

En mars 2016, les encours de crédits s'élèvent à 19,8 milliards d'euros. Ils ont ainsi été multipliés par 576 en 55 années! Parmi eux, les crédits à la filière canne-sucre-rhum ne représentent plus qu'une fraction infime des encours totaux. La majeure partie des crédits concerne désormais le financement du logement en faveur des ménages ou des sociétés immobilières (48,8 % des encours) et le financement des collectivités locales (11,3 %). Le financement de la consommation des ménages pèse pour sa part 8,2 % des encours totaux (après avoir atteint un maximum de 13,1 % en 2004) (cf. Figure 6).

Quand l'augmentation de l'emploi ne résorbe pas le chômage

Édouard Fabre

Insee

Dominée en 1946 par le secteur agricole qui concentrait 2 emplois sur 3 et en particulier par la culture de la canne, l'économie réunionnaise s'est rapidement transformée. Les services publics se sont largement développés en parallèle avec la mise en place des infrastructures publiques et de la scolarisation de masse : le secteur public devient le premier secteur employeur en 1982. L'émergence et le développement de la société de consommation voient les emplois du commerce et des services marchands croître fortement à partir des années 80. En l'espace de 70 ans, l'économie réunionnaise est passée de 80 000 à 270 000 emplois. Dans le même temps, le chômage n'a cessé d'augmenter, sauf entre 2001 et 2007 période au cours de laquelle les créations d'emplois ont été les plus fortes. Ces évolutions conjointes de l'emploi et du chômage caractérisent le paradoxe réunionnais du marché du travail. Il s'explique par la très forte pression exercée

par la population active qui augmente de 3 000 à 7 000 personnes par an selon les périodes : de 1967 à 2007, son augmentation est due à 80 % à la croissance démographique et à 20 % à la hausse des taux d'activité. Depuis 2007, c'est la hausse des taux d'activité, en particulier féminins, qui contribue le plus à la croissance de la population active.

Entre 1946 et 1967, la société réunionnaise se transforme en profondeur et l'emploi accompagne cette tendance. En 1946, La Réunion est essentiellement rurale, régie par le secteur agricole qui concentre deux emplois sur trois. L'activité, rythmée par les saisons, est dominée par la culture de la canne à sucre. Les périodes de travail alternent avec des périodes d'inactivité qui sont prises en charge par la solidarité du monde rural et agricole. À cette époque, on ne parle pas de chômage et aucune mesure n'existe, contrairement à la France métropolitaine qui suit son évolution depuis les années 30 (*encadré 1*). Sur l'île, le réseau familial et l'entraide participent à la régulation sociale. Par ailleurs, la plupart des salariés ont également une activité de petit exploitant.

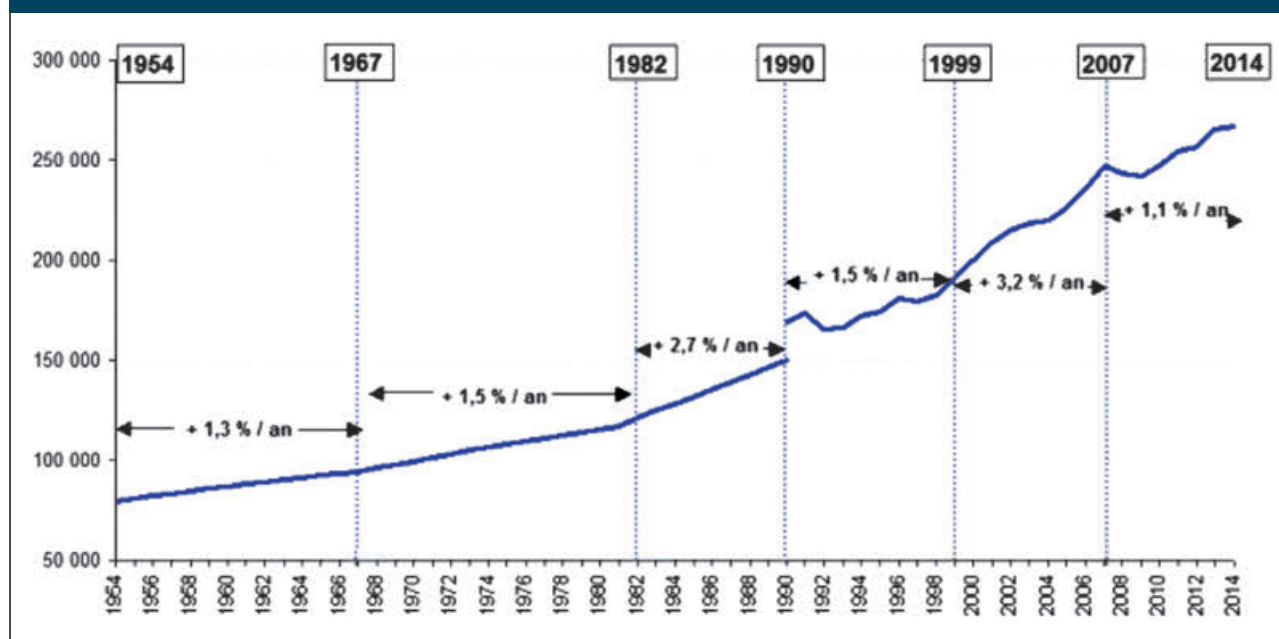
Entre 1946 et 1954, pendant les premières années de la départementalisation, l'emploi stagne. Puis, il augmente à un rythme relativement faible jusqu'en 1967, passant de 80 000 à 94 000 emplois, soit + 1,3 % par an (*figure 1*). Mais l'économie réunionnaise se transforme. Vingt ans après la départementalisation,

Figure 1 : Le nombre d'emplois a été multiplié par 3 depuis la départementalisation

Nombre d'emplois à La Réunion de 1954 à 2014

Sources : Recensements de la population de 1954 à 1990, Estel de 1990 à 2014

Rupture de série en 1990 : la série d'Estimation d'emploi local (Estel) remplace le recensement de la population comme source sur l'emploi.



le secteur tertiaire a pris la place de l'agriculture qui ne rassemble plus que 29 % de l'emploi. Avec la tertiarisation de l'économie, le salariat s'impose comme modèle. En 1967, trois emplois sur quatre sont salariés contre la moitié en 1946. La population se concentre autour des centres urbains pour trouver du travail. En particulier, les communes de Saint-Denis et du Port ont connu un essor considérable : leur population a quasiment triplé sur la période.

Services publics et BTP, moteurs des débuts de la départementalisation

Dans les années 50, l'habitat est composé en majorité de paillotes et de cases en bois. En 1964, la loi « anti-bidonville » consacre l'urbanisme de masse avec, en particulier, la construction de nombreux logements sociaux. Le secteur du bâtiment et des travaux publics se développe alors fortement : il représente 15 % de l'emploi total en 1967 contre 10 % en 1954. Autre secteur porteur de la mutation de la société réunionnaise, les services non marchands dont la part dans l'emploi total est multipliée par trois depuis 1954 (passant de 5,5 % à 17 % de l'emploi en 1967). La mise en place de nombreux équipements publics (écoles, hôpitaux, routes, électrification, réseaux d'eau potable) et de services administratifs a généré de nombreux emplois. La prise en charge des périodes d'inactivité ne repose plus sur l'entraide privée mais sur les services publics. Un décret national en 1951 instaure des chantiers de chômage. Ils prennent une grande ampleur à La Réunion et deviennent « les chantiers de développement local ». Ceux-ci sont organisés par les administrations ou les communes et financés par le ministère du Travail. Les chômeurs, souvent des coupeurs de canne, sont employés hors saison à des travaux d'intérêt général ne nécessitant pas de qualification. Ils sont rémunérés sur la base du Smic local pour 35 heures par semaine à raison de quatre mois maximum par année. Ces chantiers perdurent jusqu'en 1986, soit six ans après la mise en place de l'assurance chômage dans les DOM.

Entre 1967 et 1982, l'emploi progresse en moyenne de 1,5 % par an, soit à un rythme légèrement plus rapide que sur la période précédente. La structure de l'économie continue d'évoluer fortement : l'agriculture n'est plus le premier secteur employeur, cédant la place aux services non marchands. Ceux-ci concentrent 38 % des emplois en 1982, soit deux fois plus qu'en 1967. Durant cette période, les services publics se structurent, avec la montée en charges progressive des prestations sociales jusque-là quasi-inexistantes dans les DOM mais présentes en métropole. La politique familiale nationale devient plus sociale et vise à s'appliquer aux DOM. En 1972, la Caisse d'allocations

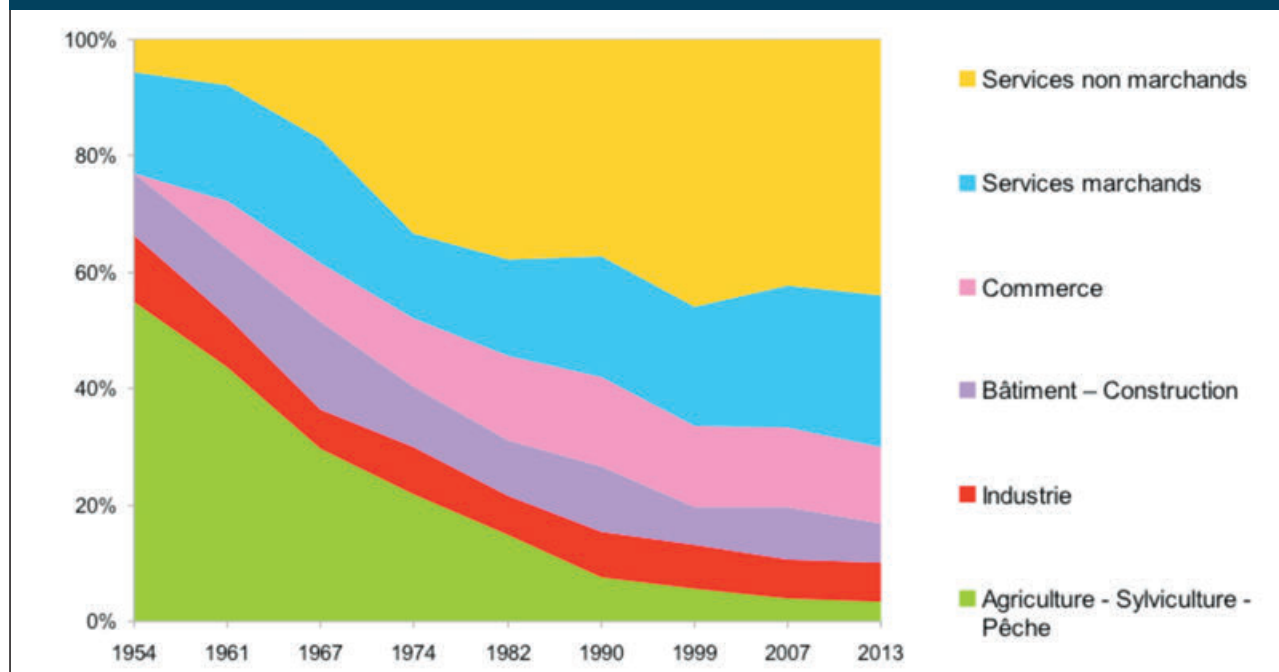
familiales est créée, avec la mise en place de nombreuses allocations telles que les allocations de logement familial et social en 1976 (1948 en métropole) ou l'allocation de parent isolé en 1978. En 1980, l'assurance chômage est créée à La Réunion, 32 ans après la métropole. Le secteur du bâtiment et des travaux publics connaît sur cette période une baisse de son activité, avec - 3 000 emplois et son poids dans l'économie diminue de 5,5 points, à 9,5 %.

Développement du commerce et des services marchands dans les années 80

Entre 1982 et 1990, 28 000 emplois sont créés, soit un rythme très élevé de + 2,7 % par an. L'emploi augmente dans tous les secteurs de l'économie, mis à part dans l'agriculture dont la part ne cesse de chuter. En 1990, le commerce regroupe 22 000 emplois, soit 15 % de l'emploi total. Avec le développement des prestations sociales, La Réunion entre dans l'ère de la consommation de masse. Le commerce de quartier cède la place à la grande distribution. En 1981, l'île ne compte qu'un seul supermarché contre 89 en 1988. Par ailleurs, le parc automobile explose : 43 000 véhicules en 1970, 81 000 en 1982 et 139 000 en 1990. L'emploi dans les services marchands croît fortement sur cette période (+ 5,9 % par an en moyenne) : 31 000 Réunionnais travaillent dans ce secteur en 1990. En particulier, les services auprès des entreprises et l'hôtellerie-restauration doublent leurs effectifs. Quant aux services non marchands, ils maintiennent leur poids dans l'économie grâce à l'enseignement. Avec la loi de défiscalisation de 1986, le secteur du bâtiment crée à nouveau des postes et sa part dans l'économie réaugmente (11 % de l'emploi total).

Entre 1990 et 1999, l'emploi progresse à un rythme beaucoup plus modéré, en moyenne de + 1,5 % par an, comme sur la période 1967-1982. Ce sont les services non marchands qui soutiennent principalement cette croissance, accentuant leur poids dans l'économie. En 1999, ils regroupent la moitié des emplois totaux. En particulier, le nombre d'emplois aidés, en majorité des contrats emploi solidarité, double sur la période, avec 58 000 contrats en 1999. De plus, la loi Perben de 1994 met en place des mesures spécifiques aux DOM, notamment les contrats d'accès à l'emploi et les contrats d'insertion par l'activité. Ceux-ci représentent un contrat aidé sur cinq à La Réunion en 1999. Par ailleurs, les services auprès des entreprises continuent de se développer fortement : l'emploi y augmente de 6,6 % en moyenne par an. Les activités juridiques, comptables et de gestion ainsi que les activités de services administratifs et de soutien emploient 10 000 personnes en 1999. Avec l'arrêt de la défiscalisation

Figure 2: 70 ans de départementalisation : d'un monde agricole à une société de services
Part de chaque secteur dans l'emploi total selon les différents recensements de la population
 Sources : Recensements de la population de 1954 à 2013



dans les années 90, le secteur du bâtiment perd à nouveau de nombreux emplois (- 5 600) et son poids dans l'économie est quasiment divisé par deux (6 % de l'emploi total en 1999).

Principaux moteurs de la croissance de l'emploi depuis 1999: les services marchands jusqu'en 2007...

La période 1999-2007 est la plus dynamique en termes d'emplois que La Réunion ait connue. La croissance économique est très forte et l'emploi progresse à un rythme spectaculaire (+ 3,2 % par an en moyenne). Sur la période, 55 600 emplois sont créés. Les effectifs augmentent dans tous les secteurs de l'économie, et le plus fortement dans les services marchands qui contribuent pour 40 % à la hausse globale de l'emploi. Les effectifs salariés y augmentent de 5,6 % par an en moyenne. En particulier, les activités de services auprès des entreprises continuent de se développer: leurs effectifs doublent en huit ans, avec 18 600 salariés. La construction profite des nouveaux dispositifs fiscaux incitatifs pour la construction de logements privés (loi Girardin) et la réalisation de chantiers publics d'envergure comme la route des Tamarins. Ses effectifs salariés progressent de 9,9 % par an, son poids dans l'économie se restaure en partie (9 %) sans pour autant retrouver le niveau de 1990.

...et les services non marchands depuis 2007

Depuis 2007, l'emploi progresse à un rythme bien plus faible, le plus bas depuis la départementalisation (+ 1,1 % par an en moyenne). En 2008 et 2009, l'emploi recule même suite à la crise économique. Il augmentera à nouveau par la suite. Le secteur de la construction perd beaucoup d'emplois avec la fin des grands travaux et les incertitudes autour du maintien ou non de la Lodeom: - 7 000 emplois entre 2007 et 2014. Ce secteur ne représente plus que 7 % de l'emploi total en 2014. Pendant cette période, le marché du travail est soutenu par les politiques publiques, avec notamment la mise en place des emplois d'avenir. Le nombre de contrats aidés progresse de 11,9 % par an chaque année. L'économie non marchande concentre 82 % des créations d'emplois salariés sur la période. Toutefois, dans l'économie marchande, certains secteurs des services continuent de progresser à un rythme élevé. Il en va ainsi des services aux entreprises. En forte croissance depuis le début des années 1980, le secteur emploie 23 500 salariés en 2014, soit une hausse de 3,4 % en moyenne par an entre 2007 et 2014. L'hôtellerie-restauration, les technologies de l'information et de la communication ainsi que les activités de soutien aux entreprises affichent des taux de croissance annuels de 2,6 %.

La hausse de la population active empêche la résorption du chômage sur l'île

Hausses simultanées de l'emploi et du chômage constituent le paradoxe du marché du travail réunionnais. Depuis 1967, première année de mesure du chômage sur l'île (*encadré 1*), celui-ci augmente parallèlement à l'emploi. Pour que le nombre de chômeurs diminue, les créations d'emplois doivent être supérieures à la demande d'emplois, c'est-à-dire à l'augmentation de la population active. Traditionnellement, celle-ci augmente vite à La Réunion, créant une pression sur le marché du travail. Depuis 1967, la population active a été multipliée par 2,8, autant que l'emploi. Par conséquent le nombre de chômeurs a augmenté dans les mêmes proportions.

Depuis 1967, l'offre d'emplois n'a jamais augmenté plus vite que la demande d'emplois sauf entre 2001 et 2007 : durant cette période, le nombre d'emplois progresse de 6 300 en moyenne chaque année pour 5 000 actifs de plus (*figure 3*). Ainsi, le nombre de chômeurs BIT diminue de 1 300 personnes par an sur la période. Le taux de chômage passe de 30,1 % en 2001 à 24,6 % en 2007. Une telle baisse n'avait jamais été observée auparavant.

Entre 2007 et 2013, le nombre d'actifs augmente en moyenne de 7 300 personnes par an. Cela correspond au nombre d'emplois qu'il aurait fallu créer chaque

année pour faire diminuer le nombre de chômeurs : un rythme jamais enregistré sur longue durée à La Réunion. Le nombre d'emplois n'a progressé que de 2 900 postes par an, induisant une hausse de 4 400 chômeurs chaque année sur la période. Le taux de chômage est alors passé de 24,6 % en 2007 à 29 % en 2013.

Dans les années 80 et 90, la pression de la population active sur le marché du travail est particulièrement élevée. Chaque année, le nombre d'actifs augmente de 7 200 personnes dans les années 80 et de 6 600 dans les années 90, des niveaux impossibles à suivre pour l'emploi et le nombre de chômeurs explose. Ils étaient environ 50 000 en 1982 et 100 000 en 1999.

La population active augmente sous l'effet de la croissance démographique et de la hausse de l'activité des Réunionnais. La croissance de la population en âge de travailler induit mécaniquement celle de la population active, avec chaque année des entrées et des sorties sur le marché du travail (*note figure 4*). Entre 1967 et 2007, 80 % de l'augmentation de la population active provient de la croissance démographique, élevée sur l'île, et seulement 20 % de la hausse des taux d'activité. Depuis la départementalisation la population a été multipliée par 3,7, créant une forte pression sur le marché du travail. Par exemple, entre 2001 et 2007, la croissance démographique génère un accroissement du nombre d'actifs de 4 200 et les taux d'activité de 800 (*figure 4*).

Figure 3 : La population active augmente plus vite que l'emploi à La Réunion

Variation moyenne par an de la population active, de l'emploi et du chômage, en niveau

Sources : Recensements de 1967 à 1999, enquêtes Emploi et estimations d'emploi de 2001 à 2013.

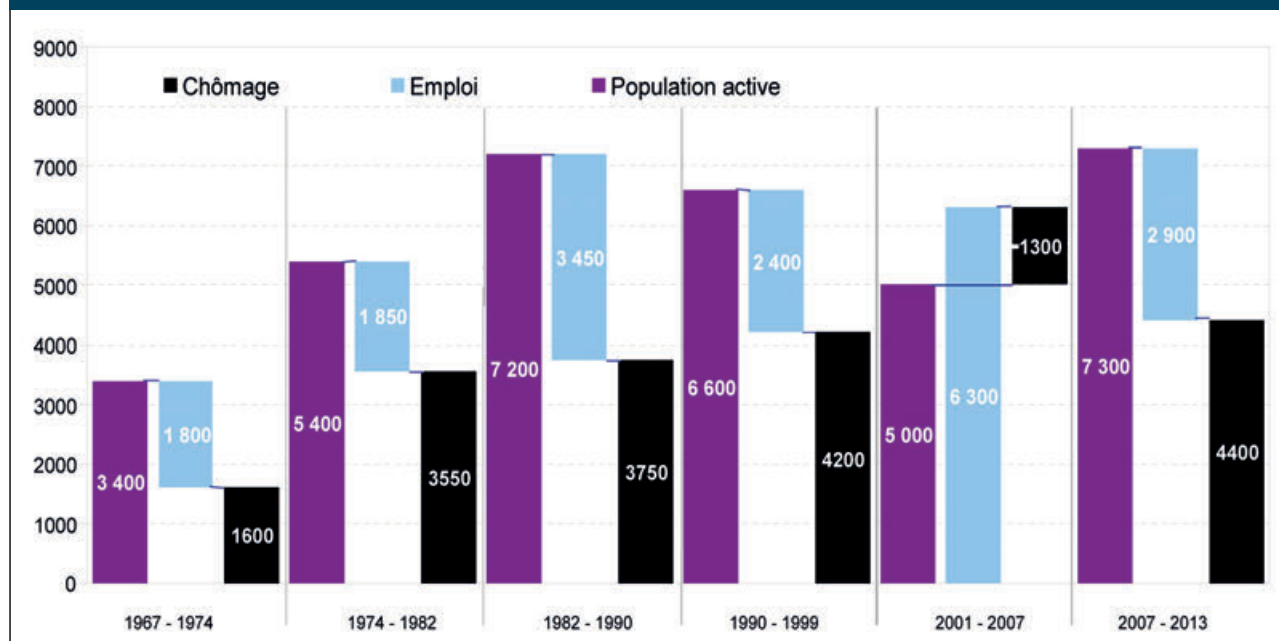
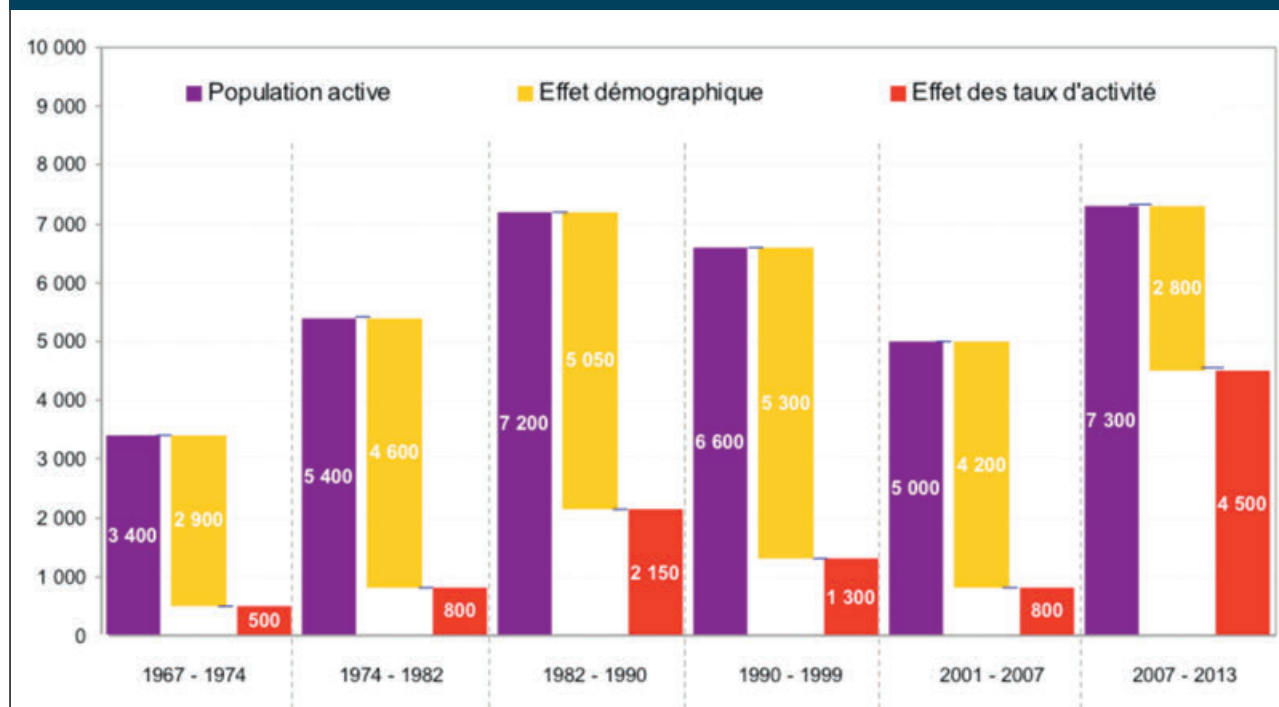


Figure 4 : Depuis peu, la pression démographique s'est atténuée sur le marché du travail

Variation moyenne par an de la population active, sous l'effet de la démographie et des taux d'activité

Sources : Recensements de 1967 à 1999, enquêtes Emploi de 2001 à 2013.

Note : l'effet démographique regroupe les migrations des actifs et le renouvellement-vieillessement naturel des actifs déjà présents sur le territoire. Dans la publication Cerom « Emploi et chômage : le paradoxe réunionnais », publiée en septembre 2015, ces deux effets démographiques étaient distingués. Cette étude porte sur la période de 2001 à 2013. Sur une très longue période, de 1967 à 2015, il n'est pas possible d'apporter ces précisions.



Depuis 2007, la population active augmente principalement sous l'impulsion des taux d'activité

Entre 2007 et 2013, la tendance s'inverse : ce sont les taux d'activité qui contribuent le plus fortement à l'augmentation de la population active. D'un côté, la pression démographique sur le marché du travail s'atténue induisant « seulement » 2 800 actifs de plus en moyenne chaque année, soit un niveau équivalent à la période 1967-1974. De l'autre, l'activité progresse fortement, principalement sous l'impulsion des femmes. Le taux d'activité des femmes en âge de travailler, entre 15 et 64 ans, passe de 50 % à 56 %, soit une hausse trois fois plus rapide qu'en métropole.

Depuis la départementalisation, les femmes sont de plus en plus présentes sur le marché du travail : en 1967, seulement 25 % des femmes en âge de travailler étaient actives. La baisse de la fécondité depuis le milieu des années 60 explique en partie ce changement. Le nombre moyen d'enfants par femme est ainsi passé de 6,84 en 1963 à 2,45 aujourd'hui, facilitant la participation des femmes au marché du travail. La crois-

sance des emplois dans le tertiaire a aussi favorisé la croissance de l'emploi féminin. Récemment, la hausse du niveau de formation des femmes contribue à renforcer l'activité. Aujourd'hui, les jeunes femmes sont plus nombreuses à faire des études supérieures et à obtenir des diplômes : 31 % des Réunionnaises de 25 à 34 ans ont un diplôme de l'enseignement supérieur contre 23 % des Réunionnais.

Pour les hommes, l'activité est quasiment stable depuis la départementalisation. D'une part, la prolongation de la scolarité induit une baisse régulière des taux d'activité des jeunes, en particulier des hommes qui commençaient auparavant à travailler très jeunes. D'autre part, les taux d'activité pour les plus âgés diminuent fortement depuis les années 80, notamment grâce aux départs à la retraite rendus possible dès 60 ans à ce moment-là. Aujourd'hui, 69 % des hommes entre 15 et 64 ans sont actifs.

Les taux d'activité à La Réunion restent cependant encore très éloignés des standards métropolitains (68 % pour les femmes et 76 % pour les hommes en âge de travailler) et devraient encore augmenter sur le long terme.

Définitions

Un **chômeur** au sens du Bureau international du travail (BIT) est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé au moins une heure durant la semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Un chômeur au sens du BIT n'est pas forcément inscrit à Pôle emploi (et inversement).

La **population active** regroupe la population active occupée (appelée aussi « population active ayant un emploi ») et les chômeurs. La mesure de la population active diffère selon l'observation statistique qui en est faite. On peut actuellement distinguer trois approches principales : au sens du BIT, au sens du recensement de la population, au sens de la Comptabilité nationale. Dans cette étude, les deux premières approches sont utilisées.

Le **taux d'activité** est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et l'ensemble de la population correspondante.

Le **taux de chômage** est le rapport entre le nombre de chômeurs et le nombre de personnes actives (en emploi ou au chômage) parmi les personnes âgées de 15 ans ou plus.

La loi « Perben » du 25 juillet 1994 vise à stimuler l'emploi et à favoriser l'insertion dans les DOM. Pour ce faire, elle crée deux types de contrats aidés :

- Le **Contrat d'Accès à l'Emploi** (CAE) encourage l'insertion professionnelle dans le secteur privé. Il s'adresse à un public prioritaire : chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI, travailleurs handicapés. Ce peut être un CDD (contrat à durée déterminée) d'au moins un an ou un CDI (contrat à durée indéterminée). Les entreprises sont incitées à embaucher les candidats proposés par l'ANPE grâce à une aide forfaitaire et à une exonération des charges sociales.
- Dans le secteur public, le **Contrat d'Insertion par l'Activité** (CIA), dont le régime juridique s'aligne sur le Contrat Emploi-Solidarité (CES), s'adresse aux bénéficiaires du RMI.

UN TAUX DE CHÔMAGE DE 23 % EN 1967

En 1967, la première enquête Emploi réalisée par l'Insee à La Réunion permet d'établir la première mesure du chômage : 14 000 personnes sont identifiées comme chômeurs à temps plein sur l'année, soit un taux de chômage de 11 %. Mais dans le même temps, 16 000 personnes déclarent ne pas avoir d'emploi au moment de l'enquête mais travaillent de manière saisonnière ou occasionnelle sur le reste de l'année. Elles sont alors classées en situation de sous-emploi ; aujourd'hui elles seraient comptabilisées comme chômeurs au sens du BIT. En les incluant dans le calcul, le taux de chômage en 1967 s'élève alors à 23 %. Ainsi, le chômage à un niveau élevé existe déjà en 1967. Vécu différemment, il est assimilé à du sous-emploi. Depuis, l'économie réunionnaise n'a pas réussi à résorber le chômage malgré des périodes de forte croissance économique.

BIBLIOGRAPHIE :

- **Rivière J.** « L'emploi augmente et le chômage recule », *Insee Analyses Réunion* n° 61, avril 2016.
- **Besson L.** « Les filles moins en difficulté que les garçons », *Insee Flash Réunion* n° 58, mars 2016.
- **Fabre E., Rivière J., Perrain D.**, « Emploi et chômage : le paradoxe réunionnais », *Cerom*, septembre 2015.
- **Roinsard N.**, « Soixante ans de départementalisation à La Réunion : une sociologie des mutations de l'organisation sociale et de la structure de classe en contexte postcolonial », in *Quel colonialisme de la France d'Outre-mer*, *Revue Asylon(s)*, n° 11, mai 2013.
- **Parain C.** « L'emploi se transforme et le chômage apparaît », *Économie de La Réunion* n° 82-83, 1996.

Infrastructures et aménagement du territoire

Benoît Priba & Aurélie Rigal

Responsables de pôle à l'Agorah

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

État des lieux de l'île en 1946

Dans un contexte économique très difficile après la Seconde Guerre mondiale, l'île de La Réunion devient le 87^e département en 1946. À cette date, le territoire est marqué par un legs historique d'une économie essentiellement tournée vers les productions agricoles (culture du sucre, de la vanille, des plantes à parfum,...) ayant constitué une armature urbaine développée autour de quatre villes de rang supérieur : Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre et Le Port, mais sous-urbanisées et faiblement peuplées (taux d'urbanisation : 20 %). En 1941, la population de Saint-Denis s'élève à un peu plus de 22 000 habitants, soit environ 10 % des habitants de l'île. Relevant d'une structuration issue du système colonial, les villes de Saint-Denis et Saint-Pierre ont été organisées selon un plan hippodamien ou « en damier ». Leurs centres-villes sont les mieux équipés et économiquement les plus dynamiques. Ils accueillent les classes dirigeantes et la bourgeoisie locale comme en témoignent les demeures coloniales de la rue de Paris à Saint-Denis, et à leurs périphéries les populations plus modestes. Les autres bourgs de l'île comme la ville de Saint-André sont développés linéairement le long des axes de circulation. 65 % de la population relevant du secteur agricole, la plus grande partie des Réunionnais résident sur leurs terres ou à proximité, et sont regroupés dans les hameaux, les écarts ou les îlets, mais ne comptent pas « *suffisamment d'habitants pour pouvoir prétendre à une quelconque organisation de type urbain* » (Jauze, 1994). L'habitat y est diffus, et s'in-

sère naturellement dans le paysage en raison des matériaux naturels utilisés (paillottes, bois,...).

À la veille de la départementalisation, les infrastructures et les équipements sont peu nombreux et se révèlent en mauvais état et peu adaptés aux besoins d'une économie moderne. « *Sur les 736 km de voies nationales et départementales, (...) seulement 131 km étaient bituminées*⁷⁵ ». On ne recense que 5 voitures pour 1 000 habitants. Les installations électriques mises en œuvre dans les principales villes produisent une électricité de mauvaise qualité et dans des quantités très insuffisantes. Le chemin de fer, inadapté et usé, demeure faute d'infrastructures routières pouvant le remplacer. Et le port de la pointe des galets présente un tel état, qu'il est envisagé de l'abandonner. De même, les villes principales sont peu dotées en équipements. L'île compte seulement deux lycées qui ne disposent que d'un millier de places, fournissant une vingtaine de bacheliers par an. Les écoles primaires accueillent une moyenne d'effectifs de 60 élèves, et certaines en comptent plus de 100. Ainsi, une grande partie de la population souffre d'illettrisme. L'état sanitaire est aussi très préoccupant avec une très forte mortalité infantile témoignant d'une alimentation insuffisante, de maladies endémiques, de l'insalubrité de l'habitat, de problèmes d'hygiène et d'un manque d'équipements de santé.

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

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

75 La Réunion – Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer – 1995.

Les premiers efforts de rattrapage et de modernisation

Avec ce nouveau statut, des investissements importants sont débloqués pour la modernisation et le développement des infrastructures et des équipements, engageant de fait un processus d'urbanisation de l'île. Les premiers efforts sont portés sur les infrastructures routières pour faciliter les déplacements des hommes et des marchandises : « *Seul un bon réseau routier peut faciliter les échanges normaux entre les hommes. C'est cette idée qui a inspiré les programmes routiers Outre-mer* »⁷⁶. Ainsi, pendant cette première décennie plus de 200 km de voiries seront réalisées et bitumées. Le réseau sera rénové et étendu, des grands projets seront réalisés avec la livraison en 1963 de la route du littoral, appelée « route en corniche », ouvrant les perspectives d'un développement urbain et économique. Les liaisons entre la bande littorale et les hauts de l'île sont également facilitées, engageant ainsi leur désenclavement.

Dans cette logique de développement des infrastructures favorisant un renouveau économique, le port de la pointe des galets est finalement dragué et agrandi pour rétablir le commerce maritime, permettant une croissance exponentielle du trafic de 211 000 tonnes en 1949 à 580 000 tonnes en 1963⁷⁷. Avec la livraison de la première piste revêtue en 1946, puis de la première aérogare en 1951, un trafic aérien régulier s'installe entre l'aéroport de « Gillot » et la métropole. Enfin, la création de centrales thermiques au fuel, la pose de canalisations d'eau potable et d'électricité, contribuent à l'amélioration des conditions de vie des habitants et des activités permettant un essor de l'industrialisation et une irrigation possible des terres.

Des efforts notables sont également portés sur les conditions sanitaires avec la multiplication d'équipements comme les dispensaires et les hôpitaux, entraînant une diminution de la mortalité infantile. De même, pour améliorer les conditions de vie des réunionnais et lutter contre l'illettrisme, de nombreuses écoles sont construites ; la scolarisation est systématisée et une université est créée. La population de l'île va ainsi augmenter de 37,8 % entre 1948 et 1959, et les premiers impacts de ce développement urbain se font particulièrement ressentir sur les espaces agglomérés comme le montre le tableau suivant⁷⁸.

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

Source : Lefevre (1986) – Insee (1992)

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

En effet, si l'ensemble de l'île bénéficie de cette modernisation, les centres urbains en sont les premiers bénéficiaires (services urbains, équipements, services, commerces,...), et notamment Saint-Denis en tant que chef-lieu et pôle économique, dont la population augmente avec un taux annuel de 6,14 %. Cette urbanisation de l'île qui apparaît avec la départementalisation est renforcée par l'exode rural qui s'amorce à partir de 1950. Les villes réunionnaises attirent les populations en quête d'un emploi, de meilleures conditions de vie, mais aussi pour l'image de réussite qu'elles renvoient. Si les principales agglomérations connaissent un essor rapide, des villes comme Saint-Benoît et Saint-Paul, désignées comme sous-préfectures, commencent à connaître un développement urbain. On compte désormais cinq nouvelles centralités : Saint-Louis, Saint-Joseph, Le Tampon, Saint-Benoît et Saint-André.

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

En périphérie des centres urbains, des bidonvilles apparaissent alimentés par l'exode rural. La situation de ces îlots est dramatique. Plusieurs termes sont alors utilisés : les paillotes, les cases sans toit, les abris sous simple écran de feuille, sont bien plus présents que les cases entièrement en béton. En 1965 entre en application la loi « anti-bidonvilles », dite **loi Debré**, devenu depuis peu député de La Réunion.

⁷⁶ « 60 ans de culture urbaine – Société immobilière du Département de La Réunion » – Bernard Leveneur – 2009.

⁷⁷ « La Réunion – Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer » – 1995.

⁷⁸ URL : <http://id.erudit.org/iderudit/022737ar>

Celle-ci permettra de mettre en place une procédure accélérée pour l'expropriation des terrains occupés par les bidonvilles. C'est la SIDR qui mettra en œuvre cette politique. Au-delà de ces démolitions/reconstructions des bidonvilles, la SIDR construira aussi de nombreux logements neufs pour répondre aux besoins liés à la croissance démographique. Ces habitations à loyer modéré seront réalisées grâce au financement de l'État et des principales villes (Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre, Le Tampon). Le quartier du Chaudron, réalisé à partir de 1965, fait partie de cette vague d'opérations d'aménagement. Ces dernières participent à la mutation urbaine de l'île et marquent fortement les paysages d'entrée de ville.

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

À partir de 1967 et jusqu'en 1982, on constate un ralentissement progressif de la croissance urbaine. Après l'essor de Saint-Denis, ce sont les villes de Saint-Paul (3,3 % par an) et du Port (2,8 % par an) qui connaissent les taux de croissance de population les plus forts. La ville du Port sera ainsi la seule ville à maintenir une croissance soutenue jusqu'en 1982, avec un effectif

multiplié par 2,5. Les bourgs secondaires et le milieu rural s'étant également dotés de services et d'équipements, notamment scolaires, administratifs et de santé, les motifs de l'exode rural sont désormais plus liés à l'emploi qu'à la recherche de meilleures conditions de vie que pouvait procurer la cité.

L'île poursuit ainsi son urbanisation. Après avoir connu une densification et une structuration des villes principales, le développement urbain s'étend aux mi-pentes et aux espaces plus ruraux, redevenus attractifs. Avec la création et le renforcement d'infrastructures routières et la généralisation des véhicules (1 119 en 1946 – 74 300 en 1982 – 167 000 en 1992⁷⁹) permettant un éloignement possible entre le domicile et le lieu de travail, les nouvelles constructions s'essaient dans le paysage. Localisées le long des voies, elles colonisent de façon incontrôlée les espaces agricoles et naturels. La réforme agraire des années 70 ayant entraîné une atomisation de la propriété foncière, facilite d'autant plus ce phénomène que le coût du foncier constructible est élevé. Les cartographies du faubourg de La Bretagne à Saint-Denis illustrent ce phénomène d'étalement urbain au cœur d'espaces agricoles. Ces habitats éparés le long des quelques chemins existants en 1957 se sont agglomérés, allant jusqu'à constituer un quartier urbanisé de l'agglomération de Saint-Denis en 1980.

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

Source IGN

1957



1980



79 « La Réunion – Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer » – 1995

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

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

Le boom immobilier des années 90

Selon la 1^{re} enquête Logement de l'Insee en 1989, les cases représentent encore la moitié du parc de logements de La Réunion, voire davantage si on y ajoute les cases dégradées. Bénéficiant d'un confort encore très modeste par rapport aux normes métropolitaines, la qualité de ces habitations s'améliore pourtant, soit à l'initiative individuelle, soit à la suite de programmes sociaux de constructions neuves déjà évoqués. En parallèle, un secteur moderne privé aux normes métropolitaines est en pleine expansion depuis 1986 en lien avec l'accroissement du nombre d'entrepreneurs, de cadres, de professions libérales et de fonctionnaires qui ont pu profiter de la bonne conjoncture économique des dernières années et d'avantages fiscaux importants. En contrepartie, le développement du secteur social a pâti des hésitations entre la construction neuve de type traditionnel et la construction de logements sociaux modernes.

La forte croissance attendue du nombre de ménages et le nécessaire rajeunissement du parc entraînent des besoins importants de logements neufs de l'ordre de 8 500 à 10 000 logements par an pour les années 90. Favoriser l'extension du parc et son renouvellement sous ses deux formes, traditionnelle et moderne, tout en contribuant au logement de nombreux ménages dénués ou presque de revenus d'activité constituent les enjeux de la politique du logement à La Réunion.

En effet en 1990, 176 570 logements sont dénombrés à La Réunion dans le cadre du recensement de la population. De 1991 à 2010, la construction de 182 500 logements sera autorisée (source : Sita-del). Le parc de logements a presque doublé sur l'île en deux décennies, même si d'autres éléments influent sur ce chiffre (constructions non autorisées, démolitions, constructions non achevées,...). La population réunionnaise est donc devenue urbaine (taux d'urbanisation : 86 % en 1999) en une cinquantaine d'années. Pour répondre aux besoins et aux attentes de ce territoire en pleine expansion économique et aux souhaits de consommation et de mobilité des habitants, les équipements structurants (port et aéroport) sont renforcés. En 1986, le port Est à vocation commerciale est créé. Cet équipement est d'autant plus essentiel dans une économie tournée vers l'importation. L'ambition de ce projet est de faire du port une plateforme d'échanges de l'océan Indien. Libérant des emprises foncières, sa création permet de penser la réorganisation du « centre de la ville du Port autour des bassins du Port Ouest⁸⁰ ». Le projet « Ville et Port » développé à cette occasion permet de remettre en scène l'activité portuaire et de faire du Port Ouest un pôle d'attractivité. En 1994, la « piste longue » est réalisée à l'aéroport Roland Garros permettant des vols sans escale vers la métropole. Enfin en 1998, l'aéroport de Pierrefonds est créé pour favoriser le développement de la région sud.

Pour mettre fin à la saturation de la RN1 qui impacte fortement les liaisons entre le Nord et le Sud de l'île, et nuit au développement de l'Ouest, notamment à son attractivité touristique, la route des Tamarins est inaugurée en juin 2009. Cette livraison d'un équipement routier élaboré dans les années 80 entame également une nouvelle mutation urbaine sur la côte Ouest. L'urbanisation va connaître de nouveau un développement important, accompagné de nombreux projets d'aménagement public ou privé, sur le littoral et le long de cet axe routier. Les distances domicile-travail vont continuer de s'étendre et le

80 « Atlas des paysages de La Réunion » – DIREN REUNION – 2010.

parc automobile réunionnais va doubler en 10 ans. De même, l'achèvement des 1^{res} phases de travaux du projet de transfert des eaux d'Est en Ouest prend part à ces mutations, avec la mise en irrigation des terres agricoles de l'Ouest et avec, à terme, 17 millions de m³ d'eau (environ 20 % de l'eau captée) destinés à l'alimentation de cinq communes regroupant plus de 200 000 habitants.

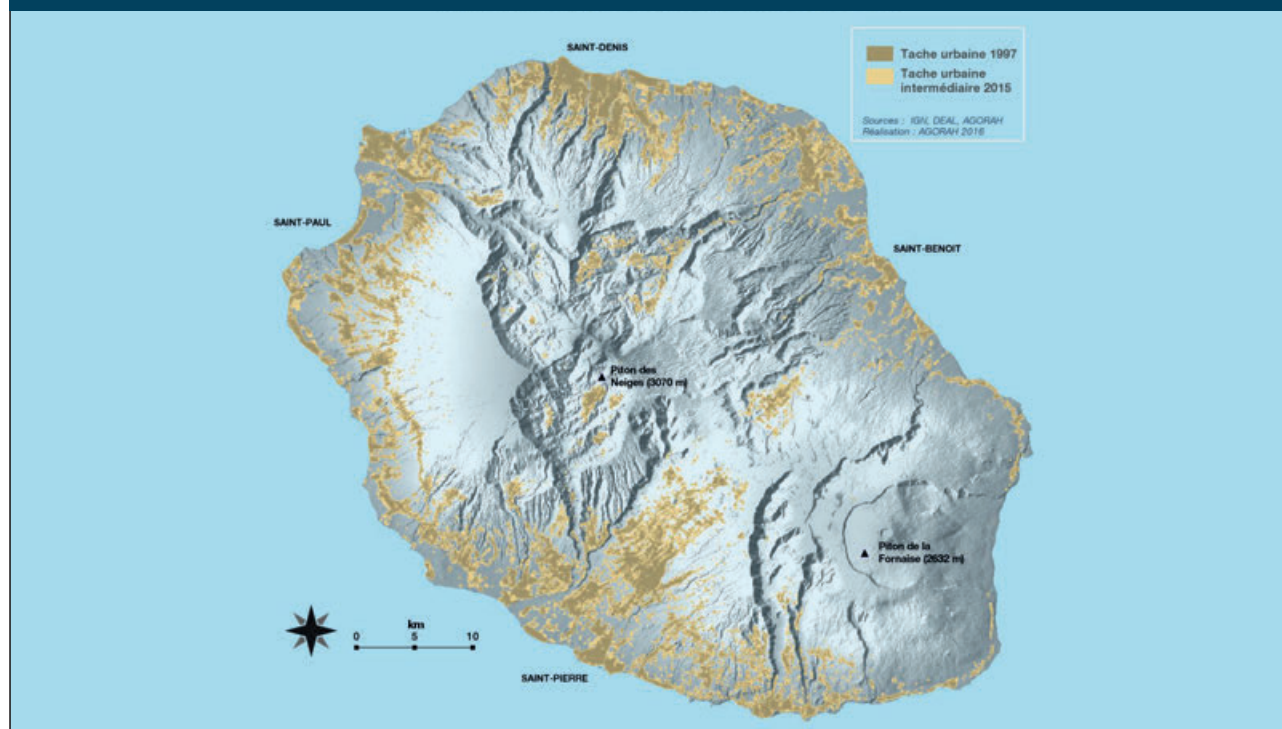
Ainsi, face à une rareté grandissante de l'offre dans les zones urbaines, ce boom de l'immobilier accompagné de la création ou la modernisation d'équipements structurants, va ainsi poursuivre le développement de l'île. De 1997 à 2015, l'emprise bâtie va augmenter de 8 193 ha, et notamment dans le Sud. En raison du potentiel de constructibilité limité du territoire, « les logiques d'aménagement tendent à évoluer (de l'habitat avec jardin à un bâti plus dense) vers une consommation plus réfléchie de l'espace⁸¹. » Si le développement urbain de La Réunion se fait toujours par extension des espaces urbanisés, les proportions sont désormais plus limitées. Enfin, les principes de densification de l'urbain existant sont désormais privilégiés.

Vers une ville réunionnaise durable

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

Évolution de l'urbanisation entre 1997 et 2015

Source IGN, DEAL, Agorah



81 « À la croisée des regards... La ville durable réunionnaise dans son territoire » – Agorah - 2014

Témoignage de Jacques de Chateaufvieux

(Président-directeur général de l'entreprise Bourbon)

En arrivant en 1979 pour prendre la direction de Bourbon, cela faisait 30 ans que La Réunion était devenue un département français. Je parlais avec les ouvriers qui m'évoquaient ce qui s'était passé pendant la guerre. Trois caractéristiques ont marqué leurs esprits pendant cette période : le rôle des pouvoirs publics par la distribution de tickets permettant à tous de manger à leur faim ; le rôle des entrepreneurs qui ont décidé de renoncer à leurs cultures rentables, de tout arracher, et de faire en sorte que les cultures vivrières et l'élevage prennent le relais pour l'approvisionnement ; la solidarité active, c'est-à-dire faire ensemble pour que chacun puisse vivre mieux dans cet espace limité qu'est La Réunion.

La départementalisation a permis de construire La Réunion que nous connaissons aujourd'hui. Les pouvoirs publics ont joué un rôle central à plusieurs titres dans ce processus. D'abord en apportant de la stabilité aux institutions, en permettant à l'éducation et la santé de progressivement rattraper le niveau de la métropole, et enfin par le développement des infrastructures routières, portuaires et aériennes pour faciliter l'accès à l'île. Cette plus grande mobilité, apportée par la départementalisation, a produit chez les Réunionnais le sentiment d'être à la fois accessibles de l'extérieur et de pouvoir développer leurs capacités en dehors de La Réunion.

Le rôle des entrepreneurs a lui aussi été essentiel. Nous avons tous à l'esprit les bénéfices retirés de la production locale : elle a permis de subvenir aux besoins de la population et de

se substituer aux importations. Le développement de l'industrie agroalimentaire a été une grande réussite, en ce qu'il a permis la production de tous les produits courants que nous connaissons aujourd'hui : bière, lait, yaourts, œufs, poulet et viande.

L'industrie des équipements a suivi la même voie. La production de produits plastiques, les matériaux de construction des maisons, ont participé à faire de La Réunion un environnement industriel et de production à la fois vivant et structuré. Ce rôle a été essentiel : il a montré que La Réunion est un pays d'entrepreneuriat, où les gens ont tous cette nature d'entrepreneur. Qu'est-ce qu'un entrepreneur ? Tout simplement quelqu'un qui décide de se compliquer la vie pour réaliser de grandes choses. La solidarité active a aussi accompagné le processus de départementalisation. Quand les Réunionnais ont des difficultés, ils les vivent ensemble ; quand ils connaissent des succès, ils les vivent ensemble.

Trois défis sont à relever pour demain : la démographie, la mobilité et le tourisme. Je me souviens de cette Réunion dont on disait que 50 % avait moins de 20 ans. Cette démographie a toujours été une force : la jeunesse, c'est ce qui pousse les plus anciens à s'adapter et qui invite la population à construire. Elle a été un facteur de développement de notre île qu'il faudra continuer à mobiliser. La mobilité, encore insuffisante, est pourtant centrale dans notre cadre insulaire. Il faudra continuer à favoriser l'accès à La Réunion. Enfin, il faudra viser à promouvoir l'activité d'exporta-

tion à l'envers qu'est « le tourisme ». Il consiste non pas à exporter des choses à l'extérieur, mais à importer des gens qui vont développer une activité économique dans le pays.

Demain, sur quels critères construire La Réunion ? Dans quelles perspectives doit-on inscrire le potentiel de développement du Département ? Il faut se tourner résolument vers ce qui a fait le succès du passé. Demain, les infrastructures devront être d'une autre nature, à commencer par le numérique, qui inscrira les Réunionnais dans les grandes activités du monde. Les nouvelles technologies, le tourisme sont aussi des activités d'avenir. Il nous faut avoir une offre particulière pour que les gens viennent chez nous. Cela doit être une ambiance, une culture, un accueil, un endroit où les gens se sentent bien et les invite éventuellement à s'installer chez nous. Je souhaite que tous les Réunionnais qui cherchent un endroit où vivre demain considèrent leur île comme un endroit désirable où ils puissent s'installer à nouveau. Ce sera d'ailleurs peut-être mon cas également.

À travers l'expérience de ce qui s'est passé pendant la guerre, à travers ces 70 ans de départementalisation, je ressens un grand espoir et éprouve une grande certitude : l'espoir que les Réunionnais resteront eux-mêmes et la certitude que si on veut rester des entrepreneurs, continuer à se compliquer la vie pour réaliser de grandes choses, alors rien n'est impossible. C'est ce à quoi La Réunion est appelée demain.

Table-ronde de la Session 3 : « Économie-Emploi »

Président de session :

Thierry Beltrand

Directeur de l'IEDOM

Intervenants :

Sylvie Le Maire

Déléguée générale du SSR
et Membre du CESER de La Réunion

Alex How-Choong

Directeur de Logistisud

Maurice Cérisola

Président du Cluster Maritime
et de La Réunion économique

Guy Dupont

de la Fédération des entreprises des Outre-mer

Modératrice :

Françoise Rivière

Économiste à l'AFD

Interrogée par Françoise Rivière sur les évolutions et les défis de la filière canne-sucre, **Sylvie Le Maire** tient à souligner l'importance de la canne comme culture historique de La Réunion. Les deux sucreries de l'île vont prochainement fêter leurs 200 ans. Pour elle, la départementalisation a accompagné le développement et la modernisation de l'agriculture, tout en confortant le rôle central de la filière canne-sucre. Aujourd'hui, la canne reste le pivot du modèle économique agricole, occupant 57 % de surfaces agricoles tout en garantissant un revenu « sûr » aux exploitants. Le modèle économique agricole repose ainsi sur trois filières complémentaires : l'élevage et la diversification végétale (maraîchage,...) dynamisée par la suite à l'augmentation des revenus conjuguée à la croissance démographique départementalisation, et la filière canne.

Parmi les dates clés de la départementalisation pour la filière, **Sylvie Le Maire** retient l'année 1966 avec la mise en place de la réforme foncière qui transforme les structures agricoles héritées de la période coloniale en exploitations agricoles familiales. « *Ce sont 32 000 ha qui vont alors être restitués aux planteurs* ». La départementalisation a également permis de nombreuses avancées sociales mais aussi de grandes innovations techniques au cours des dernières décennies, constituant parfois des premières mondiales.

Cependant, il reste encore des défis à relever, notamment le volet économique. En effet, le sucre réunionnais doit rester compétitif à l'exportation, alors que ses concurrents internationaux recèlent de capacités d'échelle considérables et ne sont pas soumis aux mêmes normes, sociales et environnementales, notamment.

Alex How-Choong poursuit la table ronde et attire l'attention de la salle sur les gains de temps en transport dans l'île. Il y a plus de 50 ans, le trajet Sud-Nord prenait plus de quatre heures, alors qu'aujourd'hui, il s'effectue en moins d'une heure. Il imagine un avenir où un véhicule automatisé viendrait le chercher chez lui et maximiserait le temps de son trajet ou bien le jour où un colloque comme celui d'aujourd'hui ne se tiendrait plus qu'en ligne, à travers la visioconférence. Pour lui, cela montre les évolutions qu'a connues La Réunion, passant de la pauvreté à une société de consommation, et les révolutions qui l'attendent. « *Avant, tout était prévisible* ». La Réunion devait rattraper son retard social et économique, aidée par les transferts publics et la démographie. Les projections étaient relativement simples à effectuer. Depuis 2000 et l'ère de la mondialisation et d'Internet, le monde s'est complexifié et la prévisibilité n'est plus la même. Cette révolution nous conduit à deux enjeux majeurs : écologique et numérique. Le premier nécessite des changements de consommation et va créer des opportunités intéressantes pour La Réunion. Le second pose la question du pilotage des masses d'informations générées par la numérisation de notre société (« big data ») et de ce que peut faire l'île en la matière. Par ailleurs, il cite la biodiversité, la mer, la culture réunionnaise et la formation des hommes comme autres opportunités pour l'avenir.

Alex How-Choong souhaite également insister sur la nécessité d'avoir des entreprises réunionnaises fortes pour se porter vers l'extérieur. « *On ne peut se satisfaire de cette idée de rattrapage* ». Il faut réfléchir en termes d'anticipation pour devenir un leader du développement durable, de la tropicalisation des activités, etc. Pour conclure, il souligne l'importance de « jouer collectif » pour conquérir de nouveaux marchés et se développer. Selon lui, il faut créer une équipe Réunion qui se donne des challenges, des objectifs.

Maurice Cérisola rebondit sur ces propositions pour indiquer que les acteurs réunionnais s'organisent aujourd'hui en solidarité active, ce qui constitue l'embryon d'une équipe. La départementalisation a apporté ses bienfaits mais « *quelle est la suite ?* ». L'île est un territoire attractif où il fait bon vivre, mais qui manque encore de lisibilité et de volonté marquée des décideurs. Prenant l'exemple de l'économie de la mer, il souligne

les nombreuses opportunités de l'économie bleue et du positionnement de La Réunion sur plusieurs grandes routes maritimes, mais il regrette que celle-ci ne s'en préoccupe pas suffisamment : « *On regarde passer les trains. Nous devons nous « Hubériser »* ». Par ailleurs, il souhaite que le département devienne un pôle d'attraction en matière de recherche et développement, en accueillant des laboratoires et des chercheurs qui viendraient de tous les pays du monde. La Réunion possède déjà un potentiel intéressant, mais l'Université doit « *jouer collectif et faire son procès interne, c'est-à-dire se réveiller. Collectivement, il nous appartient de construire cet avenir.* »

Guy Dupont dresse un bilan des trois moteurs qui ont porté La Réunion au cours des 70 dernières années, à savoir : la commande publique, les transferts sociaux, et la production de biens et services, et se pose la question de leur devenir. Les deux premiers moteurs se sont stabilisés, car ils suivaient les évolutions de la démographie et du rattrapage social. Le troisième est partiellement stable, car seule la production de services continue réellement de progresser. Du coup, aucun de ces moteurs n'est en mesure de résorber le chômage dans les prochaines décennies. Il faut donc « *changer de modèle* ». Les opportunités de croissance dans les secteurs du tourisme, des TIC, de la biodiversité, de l'agroalimentaire, des énergies et de l'environnement sont réelles, mais elles ne définissent ni une stratégie en tant que tel, ni les moyens et la manière de vendre ces secteurs à l'extérieur. Lorsqu'on applique une grille d'analyse des secteurs d'activités (les activités « de volume », les activités « fragmentées », les activités « spécialisées » et les secteurs « d'impasse ») pour étudier les possibilités offertes à La Réunion en termes de développement, on constate que la plupart des activités développées à La Réunion se concentrent dans les activités fragmentées. Ces dernières regroupent les activités protégées par des droits de douanes (par l'octroi de mer notamment), des brevets, etc., qui permettent de produire sans être trop exposé à l'extérieur. Elles répondent quasi-uniquement à une demande interne et sont difficilement exportables, car peu compétitives à l'extérieur ou bien confrontées à d'autres systèmes de protection. Si l'on analyse les autres types d'activités, on observe que La Réunion ne possède pas les ressources naturelles suffisantes pour développer des activités de volume, c'est-à-dire des activités où il s'agit de produire en grande quantité pour conquérir des nouveaux marchés. L'industrie sucrière correspondait à ce type d'activité il y a 50 ans, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Par ailleurs, La Réunion ne possède pas non plus d'activités dites spécialisées c'est-à-dire où l'on est seul à pouvoir produire ce bien ou service, car elle possède trop peu de brevets pour

réellement exister dans ce type d'activités. L'industrie du sucre produit des sucres spéciaux qui la différenciaient des autres sucres, mais désormais cette activité est repassée en activité fragmentée. Enfin, une partie de l'industrie de l'île se situe dans le secteur d'impasse, où les perspectives de croissance sont faibles et les risques de disparition élevés.

Face à ce constat, quelles sont les perspectives pour le département ? Selon **Guy Dupont**, la différenciation. Celle-ci est essentielle pour se projeter à l'extérieur. Souvent, elle passe par des innovations de rupture. Or, elles demandent beaucoup de moyens et de chercheurs qui seront difficilement mobilisables à La Réunion. En revanche, l'innovation d'adaptation semble être un axe de développement très intéressant, car elle nécessite moins de moyens. Ainsi, l'innovation mondiale adaptée au milieu tropical peut devenir un axe de développement porteur pour l'île. Il cite les exemples de Mauvilac en matière de peinture tropicalisée, de certains matériaux de construction dans le BTP, etc. Il suggère plusieurs pistes pour favoriser ces innovations d'adaptation, comme : aider les chercheurs à se spécialiser en adaptation, favoriser la résidence de chercheurs pour encourager la R&D, créer un crédit impôt recherche encore plus incitatif à La Réunion, etc. « *Sans tout cela, c'est l'impasse. La seule issue est par le haut, c'est-à-dire par la différenciation positive, à l'aide d'innovation adaptative au milieu tropical.* »

Bernard Fontaine (SIDR) fait néanmoins remarquer que ces activités ne résorberont pas à elles seules le chômage. La Réunion doit « *marcher sur 2 jambes* » : des activités innovantes vers l'extérieur et des activités intensives en main-d'œuvre, comme le BTP.

QUELLES PERSPECTIVES POUR DEMAIN ?

Session 4

Économies insulaires et développement durable

Gaël Giraud (AFD) 103

La vraie innovation ne serait-elle pas institutionnelle ?

Jean-François Hoarau & Ferdinand Melin-Soucramanien
(CEMOI & Université) 104

Dans une Europe en crise, quel avenir pour les RUP ?

Younous Omarjee (Député européen) 117

Valoriser les avantages compétitifs pour créer de l'activité

Françoise Rivière (AFD) 119

Perspectives de développement économique et social

Danièle Le Normand (Région) 123

Synthèse de la table ronde 128

Économies insulaires et développement durable

Gaël Giraud

Chef économiste de l'AFD

Le problème essentiel de la transition, c'est qu'elle va devoir s'effectuer dans un contexte où les ressources naturelles non renouvelables vont manquer de plus en plus au cours des prochaines décennies. D'abord, la raréfaction des ressources énergétiques qui est une évidence : le pic de pétrole est prévu pour dans quelques années. Raréfaction des ressources minières ensuite, les pics de cuivre et de phosphate sont prévus pour les décennies 2040-2050. Or, les Outre-mer sont extrêmement dépendantes des importations énergétiques et de plusieurs types de minerais qu'elles ne trouvent pas sur leurs territoires.

La deuxième difficulté réside dans le dérèglement climatique. Au regard du travail effectué à l'AFD sur l'indicateur d'exposition physique au dérèglement climatique, on sait que les territoires et départements ultramarins sont particulièrement exposés. Ces deux menaces symétriques, la raréfaction des ressources et la saturation des puits d'absorption des gaz à effet de serre qui provoque le dérèglement climatique, vont attaquer de plein fouet les Outre-mer.

La réponse globale, c'est le progrès technique. Il y a toutefois une difficulté propre aux territoires ultramarins : l'étroitesse des terres empêche les rendements d'échelle importants. Or, le progrès technique dans lequel tout le monde imagine que l'on va trouver les solutions, repose sur les rendements d'échelle. L'autre difficulté, c'est l'enclavement des territoires ultramarins. Une fois tout le monde engagé dans la transition énergétique, ils bénéficieront moins des synergies continentales.

Il n'en demeure pas moins qu'il existe un énorme potentiel de transition en Outre-mer parce que la nécessité fait loi : ce sont les populations les plus exposées qui vont être contraintes d'inventer les solutions institutionnelles pour avancer dans la transition.

Quel serait le principal obstacle à la transition énergétique ?

Le principal obstacle n'est pas d'ordre technique mais d'ordre politique : il est dans nos têtes. Il nous faut mettre en place les institutions qui nous permettent de gérer les biens publics communs, les ressources rares, un air de qualité et un écosystème avec une riche biodiversité. Les territoires ultramarins sont tout à fait en mesure d'avoir la créativité pour mettre en place ces institutions.

Ce qui pourrait apparaître comme un handicap, c'est-à-dire le caractère de petit territoire enclavé, peut se révéler comme un atout dès lors qu'on parle de « commun ». On entend par là, une population, une communauté qui au fond s'auto-institue dans le geste même où elle crée des institutions pour partager des ressources rares. Cela suppose une population qui se connaît, une culture commune : c'est là que le handicap apparent devient avantage. On peut alors imaginer des institutions qu'on aura beaucoup plus de mal à mettre en œuvre sur de grands territoires.

À quoi ressemble une institution qui gère un Commun ?

Ce n'est ni un marché qui privatiserait la ressource, ni la puissance publique qui en ferait une gestion publique bureaucratique, c'est une forme intermédiaire. Le commun peut faire référence à une forêt, une ressource halieutique, une rizière, un lac. On met en œuvre un règlement de gestion d'exploitation de la ressource avec une distribution des droits au sein de la population. Le règlement fonctionne sur la base d'un droit à trois étages : il répartit les droits au prélèvement, définit les modalités de remise en cause des règles initiales et confie l'arbitrage des conflits à une tiers institution. Il doit être discuté démocratiquement, ce qui en fait un formidable outil de démocratie participative. Il peut y avoir un avantage considérable dans les Outre-mer pour avancer du côté de la transition énergétique.

La vraie innovation ne serait-elle pas institutionnelle ?

Jean-François Hoarau

CEMOI, Université de La Réunion

&

Ferdinand Mélin-Soucramanien

CERCCLE, Université de Bordeaux

Résumé :

À l'heure où un consensus se dégage sur la nécessité pour l'économie réunionnaise de repenser son modèle de développement hérité de la départementalisation, nous analysons la perspective d'une évolution institutionnelle vers plus d'autonomie conformément à l'orientation prise récemment par les autres Départements d'Outre-mer français. La littérature économique permet alors de montrer clairement que le statut de territoire autonome sans souveraineté, donc sans indépendance, est celui qui semble le plus susceptible de garantir la prospérité économique pour les petits espaces insulaires. En la matière, plusieurs options s'offrent à La Réunion, à savoir un basculement dans la catégorie des Collectivités d'Outre-mer, le maintien dans la catégorie des Département et Régions d'Outre-mer avec l'établissement d'une « Assemblée délibérante unique », le maintien dans la catégorie des Départements et Régions d'Outre-mer avec la création d'une « collectivité se substituant à un département ou une région d'Outre-mer », ou encore la mise en place d'une autonomie constituante.

Mots clés : Autonomie politique, Départementalisation, Institutions, La Réunion, Petits territoires insulaires.

Une introduction : La départementalisation entre progrès et déceptions

« C'est une île malade, avec une population impaludée à 95 %, détenant le record national de consommation d'alcool par tête d'habitant (5,41 litres contre 2,61

litres de moyenne nationale), ravagée par les maladies de la misère persistante : la lèpre, la tuberculose, la typhoïde, la syphilis qui constituent l'ombre couvée de la pauvreté » (Lucas et Serviabile, 2016). Il est évident que depuis cet état des lieux de l'économie réunionnaise au sortir de la période coloniale dans le cadre du rapport Jean Finance de 1948, les progrès réalisés par l'« île intense » en 70 ans, que d'aucun qualifierait de miracle réunionnais, sont incontestables. Que ce soit dans les domaines de la longévité, de l'éducation ou du niveau de vie, les performances contemporaines font bien des envieux dans la zone géographique océan Indien. En 2010, La Réunion était le territoire le plus développé de son bassin géographique et parmi les 46 pays les plus développés au niveau mondial selon l'indicateur de développement humain (Hoarau et Goujon, 2015).

Toutefois, ce passage d'une économie profondément pauvre à une société « semi-développée » ne doit pas occulter l'importance du chemin qu'il reste encore à parcourir sur la longue route du développement. Bien des problèmes tant économiques que sociaux persistent, faisant de la départementalisation un processus encore largement inachevé. L'illettrisme (22 % de la population), l'échec scolaire (4 000 jeunes chaque année sortant du système scolaire sans diplôme), une pauvreté relative par rapport à la métropole (51 % de la population au-dessous du seuil de pauvreté nationale, une vingtaine d'années de retard en termes de développement humain), la situation de l'emploi (26,8 % de chômage, 54,4 % de chômage chez les jeunes), sont autant de manifestations d'un défaut d'« égalité réelle » qui caractérise la réalité réunionnaise contemporaine.

La comparaison avec les autres régions ultrapériphériques [RUP] européennes (Madère, les Açores et les Canaries) conforte ce constat alarmant. Malgré le rattachement à une métropole moins riche⁸², ces dernières affichent des performances en termes de développement humain équivalentes (Sudrie, 2013) et des résultats économiques bien meilleurs. Ces territoires présentent tous des niveaux de vie supérieurs et des taux de chômage inférieurs à ceux de l'économie réunionnaise⁸³ : en 2014, le PIB par habitant (en \$PPA) et le chômage sont respectivement de 23 995 \$ et 26,8 % pour La Réunion contre 24 644 \$ et 16,3 % pour les Açores, 25 661 \$ et 15 % pour Madère, et 28 681 \$ et 32,4 % pour les Canaries⁸⁴. Par ailleurs, Insee (2008) met en évidence que, contrairement aux

⁸² Madère et les Açores sont des régions autonomes rattachées au Portugal alors que les îles Canaries constituent une communauté autonome liée à l'Espagne.

⁸³ Le même constat prévaut pour les autres Départements d'Outre-mer [DOM] (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Mayotte).

⁸⁴ Le chiffre particulièrement élevé du chômage pour les Canaries est la conséquence directe de la crise financière internationale de 2008. Le taux de chômage d'avant-crise était relativement modéré (10,5 % en 2006) et les résultats récents montrent une nette tendance à la baisse (29,1 % en 2015).

DOM français, le processus de rattrapage en termes de revenus par habitant est bien réel pour les RUP de la Macaronésie, lesquels ont rejoint ou presque la moyenne nationale : en 2014, le revenu par habitant de La Réunion représente 59 % du niveau métropolitain contre 91 % pour les Açores, 94 % pour Madère et 86 % pour les Canaries.

Aussi, tout le monde s'accorde à dire aujourd'hui que le modèle de développement ultramarin issu de la départementalisation, construit autour du triptyque (i) une activité d'exportation de sucre largement subventionnée, (ii) une industrie d'import-substitution protégée et (iii) des transferts publics massifs, est arrivé à bout de souffle. D'abord, malgré l'importance des subventions et l'existence d'un cadre commercial particulièrement avantageux, la filière canne peine à maintenir sa production et ses rendements dans un contexte réglementaire incertain (ODEADOM, 2014). Ensuite, concernant le secteur industriel d'import-substitution, la réussite a été impressionnante sur les années 1980-1990 puisque la part de marché des producteurs locaux représente près de 80 % du marché local. On voit mal comment celle-ci pourrait progresser davantage encore dans un environnement insulaire marqué par le manque d'économies d'échelle et un niveau incompressible d'importations. Enfin, il est également difficile de croire à la soutenabilité d'un développement financé par des afflux massifs de transferts publics français et européens dans un contexte de pénurie financière et d'élargissement à de nouveaux prétendants aux fonds de solidarité européens.

Ces différents éléments suggèrent par conséquent que ce modèle doit être repensé bien entendu dans ces dimensions économique, sociale et environnementale, comme il est fait depuis deux décennies maintenant, mais aussi et surtout dans sa dimension institutionnelle, c'est-à-dire au niveau de son statut politique. À l'heure où le concept d'innovation est présenté comme la solution à tous les maux, nous nous demandons dans cet article si la vraie innovation pour La Réunion ne viendrait pas de la refonte de son cadre institutionnel en optant pour plus d'autonomie à l'instar des autres DOM. De manière plus précise, et en accord avec la littérature économique qui montre qu'en matière de développement les institutions (la qualité institutionnelle) comptent (North, 1990 ; Rodrick et al., 2004), l'idée est d'analyser si le choix d'un statut de dépendance avec autonomie serait plus susceptible que d'autres formes institutionnelles (indépendance et *statu quo*) de combler l'énorme fossé qui

sépare encore l'économie réunionnaise de son « patron » métropolitain.

Pour ce faire, la suite de l'article est organisée comme suit. Dans une première partie, nous nous appuyons sur une revue « exhaustive » de la littérature économique, à la fois théorique et empirique, pour montrer que le meilleur scénario institutionnel pour une petite économie insulaire est le statut d'autonomie sans souveraineté. Dans une deuxième partie, nous présentons les différentes options institutionnelles offertes à La Réunion pour se diriger vers cet objectif d'une plus grande autonomie politique. Enfin, nous concluons.

L'autonomie sans souveraineté en milieu insulaire : le point de vue de la littérature

Le fantôme de la souveraineté politique : indépendance versus affiliation

« Faire accéder tous les peuples du monde à l'indépendance est l'un des plus importants objectifs que l'ONU ait poursuivis depuis sa création » (Koffi Annan, 2003)⁸⁵. Ces propos de l'ancien secrétaire général des Nations-Unis résument bien la politique qui a guidé cette institution depuis les années 1950, conduisant à la grande vague de décolonisation qui a traversé le monde sur les quatre dernières décennies⁸⁶. Toutefois, force est de constater que ce mouvement a laissé de côté une grande majorité de petites économies insulaires. Pendant longtemps, l'explication à cette « upside down decolonization » (Baldacchino, 2010) a reposé sur la réticence des puissances coloniales à l'autodétermination de ces territoires petits et isolés, ne présentant pas toutes les garanties de stabilité et de viabilité pour être indépendants⁸⁷ (Chamberlain, 1985). Nous savons aujourd'hui que cette approche est largement incomplète car elle oublie de considérer le comportement stratégique des acteurs locaux (élite intellectuelle, décideurs politiques, monde économique, ...). En fait, si les petites économies insulaires sont encore si nombreuses à rester sous le joug d'anciennes puissances coloniales, c'est qu'elles ont délibérément refusé d'accéder à l'indépendance. On ne compte plus en effet depuis 40 ans le nombre de *referendum* débouchant sur le maintien du *status quo* dans le monde insulaire⁸⁸ (Baldacchino, 2010). Dans le même ordre d'idée, les prédictions selon lesquelles des espaces comme Montserrat, Aruba, la Nouvelle Calédonie, le Groenland, et les DOM français devien-

85 Extrait d'un message, Séminaire régional des Caraïbes sur la décolonisation à The Valley (Anguilla), du 20 au 22 mai 2003.

86 Avant la seconde guerre mondiale, il y avait 62 États indépendants. À la fin des années 2000, on en comptait 194.

87 Sur le plan de l'analyse historique, une corrélation claire apparaît entre taille de la population et année d'indépendance dans le sens où plus la population d'un pays est grande et plus tôt ce dernier a obtenu son indépendance (Baldacchino, 2004).

88 Depuis 1984, le seul territoire insulaire à avoir revendiqué et obtenu son indépendance est le Timor Leste en mai 2002.

nent indépendants dans les années 1990 se sont avérées fausses (Sutton, 1987). Il semblerait donc que ce mouvement de décolonisation « à l'envers » soit la règle plutôt que l'exception pour les petits territoires insulaires dépendants. Par conséquent, on serait en droit de se demander pourquoi une telle réticence à l'autodétermination⁸⁹.

La première raison est empirique. Les dépendances insulaires infranationales tendent à avoir en moyenne un niveau de vie nettement supérieur aux petites économies insulaires indépendantes.

À partir d'un ensemble de données ordinales sur 105 petites économies, Armstrong et Read (2000) arrivent à la conclusion que les territoires dépendants affichent des performances en termes de PNB par habitant supérieures aux micro-États souverains. McElroy et Mahoney (2000) débouchent sur le même constat en comparant les PIB par habitant du groupe des économies dépendantes et souveraines pour les zones géographiques des Caraïbes et du Pacifique. Les tests d'égalité de moyenne révèlent des différences significatives: 11 214 \$ (6 148 \$) pour les îles dépendantes contre 5 898 \$ (3 218 \$) pour les îles souveraines pour les Caraïbes (Pacifique).

Bertram et Karagedikli (2004), en mobilisant un échantillon d'économies du Pacifique et des régressions par les moindres carrés ordinaires, mettent en évidence que les juridictions infranationales connaissent des niveaux de revenus par habitant dix fois supérieurs aux petits États insulaires nouvellement indépendants, et sans aucune évidence de convergence régionale. Bertram (2004) explique ce résultat à travers une tendance différenciée pour les petites économies insulaires à converger vers leur « patron ». La vitesse de convergence dépend positivement du degré de dépendance politique. En clair, les territoires insulaires politiquement intégrés révèlent une convergence de niveau de vie forte par rapport à leur tutelle alors que les territoires associés ou pleinement souverains montrent une convergence plus lente. Ceci expliquerait donc que, contrairement aux derniers, les premiers aient déjà atteint des performances de revenus relativement importantes.

Enfin, McElroy et Sanborn (2005) sur un échantillon de 35 économies insulaires caribéennes et pacifiques, et McElroy et Pearce (2006) en prolongeant ce travail sur un échantillon monde, font apparaître que les territoires dépendants et indépendants présentent des profils économiques et démographiques bien distincts. Les

premiers sont significativement plus riches et plus orientés vers le tourisme, présentant une espérance de vie et une alphabétisation plus fortes, associées à des taux de fertilité, de mortalité à la naissance et infantile plus faibles. En clair, les économies dépendantes ont réussi une double transition, d'abord économique en passant d'un système colonial à une structure basée sur les services internationaux, et ensuite démographique.

La seconde raison est d'ordre théorique. Un certain nombre de travaux ont démontré en effet que l'affiliation politique offrait de nombreux avantages par rapport à la souveraineté pour une petite économie insulaire. Cette dépendance politique par rapport à une métropole « développée » apparaît même comme un des principaux fondements des modèles de développement réussi que l'on trouve aujourd'hui dans le monde insulaire.

L'approche MIRAB [Migrations, Remittances, Aid, Bureaucracy] (Bertram et Watters, 1985) et/ou sa variante ARABE [Aide, Rente Administrative, Bureaucratie d'Etat] (Poirine, 1995) insistent sur le rôle crucial de la dépendance qui offre à la petite économie, à travers le statut de « citoyenneté », des perspectives d'accès au marché du travail, au capital d'investissement, aux systèmes de santé et éducatif, à la sécurité nationale (institutions judiciaires et de police) et internationale (défense nationale) d'une métropole développée⁹⁰. À côté de cela, il faut y ajouter les transferts financiers massifs en provenance à la fois de la diaspora, constituée par les différentes vagues d'émigration, et de l'État « providence » (infrastructures, transferts sociaux, emplois publics,...).

Le modèle SITE [Small Island Tourist Economies] montre que l'affiliation politique par rapport à un patron affluent présente de nombreux avantages pour la mise en place d'une stratégie de développement basée sur le tourisme (McElroy et Mahoney, 2000; McElroy, 2003). Ces derniers incluent la facilitation des échanges et du transport avec le marché émetteur de touristes métropolitains (pas de passeport, même langage, même monnaie, même coutume, sécurité,...), un accès facile au capital d'investissement privé et aux compétences managériales extraterritoriales, des infrastructures de communications et de transport financées par l'aide, et l'obtention d'avantages fiscaux et de subsides.

Le modèle PROFIT [People, Resources, Overseas management, Finance and Transport] (Baldacchino

⁸⁹ Bertemier (2004) stipule que la réticence à l'indépendance doit être aussi considérée du point de vue de la tutelle coloniale. Selon l'auteur, les anciens empires coloniaux auraient tout simplement gardé et aidé les territoires avec le plus grand potentiel économique et stratégique et laissé les autres partir. Par conséquent, les petites économies insulaires dépendantes seraient

le résultat d'un processus de sélection réalisé par les anciens patrons.
⁹⁰ Dans le cadre d'une petite économie, et donc limitée par une taille de la population faible, le niveau local ne peut produire de manière efficiente les biens et services publics associés à des rendements d'échelle croissants ou à des effets de débordement dans la consommation

ou la production sur les juridictions voisines (Caldeira et Rota-Graziosi, 2014). L'affiliation politique à une métropole développée, en donnant droit au « privilège du pavillon », apporte une réponse à ce problème, notamment dans les domaines de la sécurité nationale et internationale, de la santé, de l'éducation, du transport international, de la monnaie,...

et Milne, 2000 ; Baldacchino, 2006a,b) poursuit cette analyse en soulignant que les petites îles dépendantes peuvent mettre à profit un statut juridique particulier, celui de l'ultra-périphéricité pour obtenir continuellement des concessions en provenance de la métropole en matière de taxation, d'aides publiques ou de subventions d'investissement. Elles peuvent également utiliser cette « ressource » juridique pour manipuler les relations avec la métropole à leur avantage et mettre en place une vraie stratégie domestique de politique économique permettant de restructurer progressivement et de manière délibérée un système économique de type colonial, reposant sur des exportations de biens primaires, vers un système moderne organisé autour des échanges de services internationaux, tels que le tourisme et les services financiers « offshore »⁹¹.

L'autonomie sans souveraineté : flexibilité stratégique versus vulnérabilité

Il semble donc y avoir un consensus solide en faveur du statut de dépendance politique. Toutefois, comme le font remarquer Armstrong et Read (2006), des améliorations importantes doivent être proposées sur la façon de mesurer la souveraineté. En particulier, la distinction binaire dépendance/indépendance est très réductrice dans la mesure où le statut de dépendance englobe de multiples arrangements institutionnels qui diffèrent selon le degré d'autonomie obtenu par la dépendance insulaire⁹². Ce défaut méthodologique provient probablement du fait que, pendant longtemps, les autonomies insulaires ont été considérées à tort comme des reliques institutionnelles en phase de transition lente vers l'étape finale d'une indépendance totale. En suivant les propos de Baldacchino, « *autonomic units need to be recognized as viable politico-economic units in their own right, rather than insignificant relics from a bygone age* » (Baldacchino, 2006a, p. 853). Et c'est justement cette faculté de détermination et de mise en œuvre d'une politique endogène de qualité qui permet à ces dernières de construire une capacité de résilience et de contrebalancer leur nature structurellement vulnérable (Briguglio et al, 2009).

Toutefois, même si l'approche dominante basée sur la dichotomie vulnérabilité/résilience insiste déjà sur l'importance de l'autonomie en matière de politique économique, elle ne permet pas d'aller au cœur des dynamiques géopolitiques et économiques du développement insulaire. L'observation des modèles de développement réussis dans le monde insulaire met en lumière le fait qu'en dessous d'un certain seuil de

population (approximativement un million d'habitants), les économies se caractérisent par une hyperspécialisation autour d'une ou deux activités inter reliées, laquelle détermine ensuite le profil économique de l'entité dans son ensemble. Bertram et Poirine (2007) montrent que le processus de sélection de cette spécialisation n'obéit pas à la théorie standard de l'avantage comparatif, selon laquelle une économie répond de manière passive aux signaux des prix relatifs, mais découle d'un processus stratégique volontariste d'auto-sélection appelé « la spéciation ». La spéciation repose sur une décision collective consciente par la communauté insulaire d'adapter la structure entière de l'économie en vue d'exploiter voire de créer de manière endogène des opportunités de niches, en perpétuelle évolution, présentes dans le système global. Pour tirer avantage de ces niches, le territoire doit développer une identité économique spécifique, caractérisée à la fois par des objectifs politiques clairs, un consensus sociétal fort au sein de la population sur le chemin à prendre⁹³, et un ensemble propre d'institutions résultant de trajectoires historiques spécifiques et de l'accumulation au cours du temps des résultats issus des choix stratégiques collectifs antérieurs. La conséquence directe, lorsqu'une telle stratégie réussit, est l'obtention d'un pouvoir de marché malgré les contraintes de taille et d'isolement. Bien évidemment, une condition *sine qua non* pour qu'une situation d'hyperspécialisation soit soutenable est la flexibilité stratégique (Bertram et Poirine, 2007), à savoir l'existence d'une capacité de réponse rapide à un changement d'opportunité au niveau global, *i.e.* l'aptitude à « muter » vers une nouvelle spécialisation. Là encore, disposer d'une certaine autonomie de décision au niveau domestique est crucial.

Baldacchino (2006b) précise les domaines dans lesquels la décentralisation du pouvoir de décision au niveau local serait particulièrement efficace pour garantir la prospérité économique des petits territoires insulaires.

Dans un premier temps, l'autonomie peut se justifier simplement par un certain pragmatisme politique. Les petites îles, parce qu'elles sont des îles isolées et éloignées, ont besoin d'un certain degré d'autonomie administrative pour fonctionner tout simplement. Pour les mêmes raisons, les populations insulaires ont souvent développé une identité régionale propre. Aussi, une administration locale autonome, en reconnaissant et en respectant les droits et les caractéristiques à la

91 Baldacchino (2010) montre que le modèle SITE est en fait une « sous-espèce » ou une application du modèle PROFIT dans le domaine du tourisme.

92 La définition des différents niveaux institutionnels d'autonomie dépasse largement le cadre de ce travail. Nous précisons simplement ici qu'il est important de distin-

guer, par ordre de profondeur du processus de décentralisation, l'intégration pleine et entière, la déconcentration, la délégation et enfin la dévolution (Caldeira et Rota-Graziosi, 2014). En règle générale, quand on parle d'autonomie politique, on fait référence au stade suprême de la décentralisation à savoir la dévolution.

93 À ce titre, la communauté insulaire doit considérer le phénomène d'éviction associé au « *dutch disease* » comme une opportunité d'évolution plutôt que comme une menace (Matsen et Torvik, 2006).

fois religieuse, linguistique, culturelle, et ethnique des minorités, peut permettre de contenir les élans nationalistes et maintenir la cohésion nationale (Ghai, 2002). Ensuite, la décentralisation du pouvoir de décision au niveau local offre la possibilité aux autorités infranationales de jouer pleinement la carte de la coopération et de l'intégration au sein de leur région géographique d'appartenance en se lançant dans des actions de « para-diplomatie » à l'échelle internationale, *i.e.* la possibilité de signer des conventions avec d'autres Etats et des institutions internationales dans des domaines aussi variés que la finance, le commerce ou encore l'environnement (OCDE, 2004). Enfin, la décentralisation est synonyme d'une meilleure allocation et d'une plus grande efficacité de production des biens et services publics à travers les principes de proximité, en réduisant les asymétries informationnelles entre décideurs et citoyens, et de compétition entre juridictions locales d'un même pays poussées par les citoyens (par un mécanisme de comparaison) à adopter le bon comportement sous peine de sanction électorale (Caldeira et Rota-Graziosi, 2014)⁹⁴.

Dans un second temps, obtenir des marges de manœuvre dans le domaine de la politique environnementale lorsque l'entité insulaire a la charge de gérer des ressources locales importantes pour l'Etat central (réserves de pétrole, de gaz, de minerais, zones de pêche, bases stratégiques, potentiel touristique) est crucial. Ceci est particulièrement vrai en matière de politique touristique lorsque l'on connaît l'importance économique de ce secteur pour bon nombre de petites économies insulaires, et surtout les impacts négatifs (fuites, précarité des emplois, dégâts environnementaux, troubles sociaux, « *dutch disease* ») qu'une activité de tourisme de masse exerce sur les équilibres économique, social et écologique de territoires structurellement vulnérables (Blancard et Hoarau, 2016). Aussi, la mise en place d'une planification efficace de l'activité en accord avec la réalité et les capacités de charge de ces espaces fragiles doit se faire à l'échelon local⁹⁵.

Dans un troisième temps, les petites économies insulaires, et principalement les îles touristiques, font face à des flux entrants annuels de personnes qui peuvent parfois dépasser largement le nombre d'habitants (McElroy et Parry, 2010). Ces « nouveaux » résidents occasionnels ou permanents entrent dans une

concurrence intense avec la population locale pour le partage des ressources rares, provoquant notamment des tensions fortes sur les marchés du travail et de l'immobilier. Ceci peut même déboucher sur un phénomène de « *gentrification* », en l'occurrence une modification du profil économique et social de l'espace territorial insulaire au profit des « étrangers » avec des répercussions politiques et sociétales majeures (Clark, 2005). Là encore, une certaine liberté dans l'application d'une politique de migration active peut aider à limiter de telles pressions⁹⁶.

Dans un quatrième temps, la mise en place d'un processus de développement en milieu insulaire est fortement contrainte par le problème du transport aérien et maritime. Tous les insulaires savent que plus la distance par rapport à la métropole est grande, plus la taille de la population est faible, et plus les possibilités et les fréquences de déplacements sont réduites, plus également le niveau des prix et le temps de transit sont élevés (CPMR, 2002). Un défaut dans le domaine des transports est particulièrement préjudiciable pour la soutenabilité d'activités économiques comme le tourisme ou les exportations de biens manufacturés. Le développement des transports à l'international est clairement une compétence d'Etat qui pourrait avoir toutefois plus d'impact si elle était transférée au niveau local (ouverture de lignes, compagnie régionale, libre immatriculation des navires...).

Dans un dernier temps, et c'est probablement l'avantage le plus visible du statut d'autonomie, l'octroi du pouvoir de taxer ou plutôt de créer un environnement fiscal peu contraignant et complaisant pour l'extérieur (charges fiscales et sociales faibles pour les entreprises, absence d'impôts sur les bénéfices, sur la fortune, sur les transferts de capitaux, sur l'héritage et les droits de succession, sur les plus-values immobilières, faible imposition des revenus des particuliers, systèmes de défiscalisation généreux,...) semble aller de pair avec la prospérité économique en milieu insulaire. C'est un argument fort d'attractivité permettant d'attirer les entreprises étrangères à la fois dans les secteurs industriels et des services (Baldacchino et Milne, 2000). D'ailleurs, l'histoire a montré que l'instauration de centres financiers *offshore* a souvent été un choix gagnant pour les petites économies insulaires⁹⁷.

94 Comme le rappelle Baldacchino (2006b), la contribution des îles à la diversité biologique, naturelle et culturelle est plus que proportionnelle à leur taille que ce soit en termes de superficie ou de population. Cela nécessite l'instauration d'outils de conservation et de protection spécifiques. De ce point de vue, elles ne peuvent raisonnablement être traitées de la même façon que les autres régions du mainland.

96 À titre d'exemple, il est possible de mentionner les politiques d'immigration sélective des îles Åland et des Bermudes limitant l'entrée à des profils particuliers d'immigrants et réservant l'accès à la propriété à la population locale.

97 Il convient ici de nuancer le rôle positif des centres financiers offshore. Les contraintes de petitesse et d'insularité peuvent conduire au phénomène de « capture » de l'Etat local par les firmes multinationales et les grandes banques internationales et parfois même à des activités illégales comme le blanchiment d'argent. Un développement réussi de centres financiers offshore débouche aussi sur une dynamique de type « *dutch disease* » en favorisant la disparition d'activités industrielles domestiques pourtant prospères jusque-là.

94 Toutefois, pour que ces mécanismes jouent réellement, l'économie doit disposer d'institutions suffisamment solides pour limiter les opportunités de corruption, d'une part, et faire fonctionner effectivement la démocratie dans la mesure où l'instrument de sanction est le vote (Caldeira et Rota-Graziosi, 2014). Congton Fors (2014) met en lumière une relation positive et forte entre insularité, petitesse et qualité institutionnelle. En d'autres termes, les petites économies insulaires semblent avoir développé des institutions politiques et économiques performantes.

Sur le plan empirique, la pertinence de ce modèle institutionnel ne fait aucun doute. L'analyse de l'importance du statut d'autonomie sur les performances macroéconomiques en milieu insulaire a d'abord pris la forme de la comparaison des deux grands modèles de développement adoptés dans le monde insulaire, en l'occurrence MIRAB versus PROFIT/SITE. En effet, la différence clé entre ces deux stratégies repose sur le fait que les économies PROFIT/SITE disposent d'une autonomie plus forte, donc d'une vraie « discrétion juridique » capable d'adapter les lois et le cadre de régulation aux spécificités de la réalité micro-insulaire même si ces lois et règlements doivent différer significativement du cadre réglementaire national (Baldacchino, 2006a). En utilisant des tests de comparaison de moyenne pour 27 indicateurs économiques, sociaux, et démographiques sur un échantillon de 58 économies insulaires, dont 23 entités MIRAB et 35 PROFIT/SITE, Oberst et McElroy (2007) montrent que ces dernières présentent en moyenne des niveaux de revenu par habitant significativement plus élevés et des taux de chômage plus faibles. Leur structure économique est largement dominée par le secteur des services avec des performances en matière touristique notablement remarquables. Les économies PROFIT/SITE sont également plus socialement avancées que les économies MIRAB et semblent être caractérisées par une plus grande maturité démographique. Dans la même veine, McElroy et McSorley (2007), en comparant 19 entités PROFIT/SITE et 17 MIRAB, et Ehounou et McElroy (2008), en retenant 20 économies PROFIT/SITE et 17 MIRAB, arrivent aux mêmes conclusions. Tous ces travaux mettent en avant l'importance de l'affiliation politique et de la ressource « de la juridiction » comme les facteurs clés du succès de ces territoires.

D'autres travaux ont appliqué la méthode économétrique de la régression transversale multiple pour tester et comparer la relation entre performance économique (PIB par habitant et croissance du PIB) et statut politique des territoires politiquement très dépendants et ceux ayant acquis un haut degré d'autonomie politique (ARE, 2009 ; Dupont, 2010)⁹⁸. Les résultats font ressortir clairement que non seulement le statut politique apparaît comme un facteur majeur de croissance et de développement mais que les régions autonomes affichent de meilleures performances que leurs homologues encore très liés politiquement à leur métropole. Par ailleurs, l'étude de

l'ARE (2009) met en évidence deux autres résultats fondamentaux. D'abord, en comparant décentralisation quantitative et qualitative, il en ressort que les compétences (le pouvoir de faire quelque chose) sont au moins aussi importantes pour la prospérité économique que de simples quantités (de personnes et d'argent). Ensuite, la comparaison entre le pouvoir de prise de décision et le pouvoir d'exécution montre que seules les compétences de prise de décisions sont importantes pour le succès économique des régions et non la compétence ou le devoir d'appliquer la politique déterminée au niveau national. L'organisation préconise donc que l'Etat central ne se préoccupe que de fournir les prestations de services dans les domaines à externalités spatiales élevées et à économies d'échelle substantielles, tout en définissant une politique générale dans les autres domaines et en surveillant la conformité. Au contraire, toutes les autres compétences, à savoir la prise de décisions (donc le pouvoir législatif) et la mise en œuvre (donc le pouvoir exécutif), doivent revenir aux autorités infranationales.

Au final, en suivant la thèse de Baldacchino (2006a), nous concluons que « *the current status of autonomy without sovereignty is seen as the best of both worlds – providing many of the benefits associated with political sovereignty while delegating responsibilities, enjoying security and reaping the material benefits of remaining in association with a larger, and typically richer, albeit often reluctant, patron* » (Baldacchino, 2006a, p. 49).

Le cas réunionnais : quelles perspectives d'évolution institutionnelle ?

Le statut de Département et Région d'Outre-mer [DROM]

D'un point de vue constitutionnel, La Réunion est régie par l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958, comme la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et Mayotte depuis le 31 mars 2011. Elle a donc un statut de DROM⁹⁹ qui, en vertu du principe d'indivisibilité et d'unité de la République, repose normalement sur deux piliers : celui de l'identité normative et celui de l'unité catégorielle. L'identité normative signifie que s'appliquent de plein droit dans les DROM les lois et

⁹⁸ L'étude de l'ARE (2009) est particulièrement intéressante dans le sens où elle mesure le degré d'autonomie par la construction d'un indicateur de décentralisation, pour 234 régions d'Europe occidentale, regroupant 185 aspects, à la fois quantitatifs et qualitatifs, dans la double dimension de décentralisation d'exécution et de décision.

⁹⁹ Pour situer les DROM de l'article 73 par rapport aux autres collectivités territoriales françaises situées Outre-mer, rappelons pour mémoire que la Nouvelle-Calédonie est régie par des dispositions transitoires prévues aux articles 76 et 77 de la Constitution qui confèrent à ce territoire engagé sur la voie de l'auto-détermination une très large autonomie et que cinq collectivités d'Outre-mer (COM/anciens TOM) sont, quant à elles, régies par l'article 74 de la Constitution. Il s'agit de Saint-Pierre-

et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna, de la Polynésie française et, depuis 2007, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Dans ces cinq territoires, s'applique le principe de spécialité législative. De plus, parmi ces COM, certaines jouissent expressément de l'autonomie. Il s'agit de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et de la Polynésie française. Elles sont donc directement compétentes pour fixer des règles dans des domaines qui, pour le reste du territoire national, relèvent de la loi.

règlements de la République française. Le principe de l'unité catégorielle signifie, quant à lui, qu'il n'existe pas de différences à l'intérieur des catégories génériques des départements et des régions qu'elles soient situées Outre-mer ou dans l'hexagone (Faberon et Ziller, 2007).

Ce statut prend sa source dans le processus d'assimilation initié il y a soixante-dix ans par la loi de départementalisation du 19 mars 1946. Il a ensuite été gravé dans le marbre constitutionnel à l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946. L'actuel article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958, profondément remanié lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 complétée par celle du 23 juillet 2008, n'innove donc pas lorsqu'il pose le principe que : « *Dans les départements et les régions d'Outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit* » (Faure, 2009). Cette promesse d'égalité de traitement entre les collectivités territoriales (Mélin-Soucramanien, 2002) régies par l'article 73 de la Constitution et les collectivités territoriales situées dans l'hexagone est perçue de manière contrastée par les différents observateurs ou acteurs politiques. Pour certains, il s'agirait d'un carcan trop étroit conduisant à brider les initiatives locales, à freiner le développement endogène. Alors que, pour d'autres au contraire, l'article 73 représenterait une garantie d'application du droit commun et, par conséquent, élèverait un rempart protecteur contre les revendications séparatistes.

Sans prendre parti dans ce débat idéologique, la seule question qui paraît digne d'intérêt est celle de savoir si, aujourd'hui en 2016, alors que les paramètres économiques, sociaux, culturels, démographiques, etc. du territoire ont évolué de manière radicale, ce statut en apparence quasiment inchangé depuis 1946 est encore adapté aux nécessités du temps présent. Ce que nous voulons montrer ici, c'est que, en dépit d'un certain « fixisme » propre à La Réunion, le paysage institutionnel français a, en réalité, considérablement évolué et que, ni le principe d'identité normative, ni le principe d'unité catégorielle, ne tiennent plus aussi fermement qu'en 1946. Il en résulte que La Réunion, bien que ne bénéficiant que d'un très faible degré d'autonomie entendue ici au sens juridique du terme ¹⁰⁰, n'en dispose pas moins d'une part non négligeable d'autonomie normative et, surtout, potentiellement, d'une autonomie statutaire complète.

La Réunion : une autonomie normative partielle

Toutes les collectivités territoriales situées Outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ont reçu leur « part du feu » en participant de manière plus ou moins directe à l'édiction des normes applicables sur leur territoire. En pratique, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, trois voies peuvent être empruntées par elles : l'*adaptation*, la *délégation* et, enfin, de manière plus accessoire, l'*expérimentation*.

L'adaptation

L'article 73 de la Constitution dans ses alinéas premier et 2, prévoit que, si les lois et règlements sont bien applicables de plein droit dans les DROM, ils peuvent néanmoins faire l'objet d'*adaptations*. Dans sa rédaction originelle, l'article 73 indiquait simplement que les lois applicables dans les collectivités qu'il régissait pouvaient faire l'objet de « *mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ». À ce titre, le droit commun a pu être adapté au fil du temps aux réalités locales dans toute une série de domaines, qu'il s'agisse du droit des propriétés publiques avec la fameuse zone des « cinquante pas géométriques », de la législation sociale, du régime monétaire et financier, etc.¹⁰¹ Cependant, sur le fondement de cette première mouture de l'article 73, le Conseil constitutionnel avait fait prévaloir une interprétation restrictive. Ainsi, le Conseil n'admettait qu'un « *aménagement limité* » des compétences des départements et régions d'Outre-mer. C'est ce qu'il a jugé, par exemple, dans sa décision du 25 juillet 1984, « *Compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion* ». Cette interprétation limitait indéniablement la marge d'adaptation dans la mesure où le Conseil s'attachait à vérifier scrupuleusement le rapport d'adéquation entre les mesures d'adaptation et la « *situation particulière* » visée à l'article 73.

La nouvelle rédaction de l'article 73, issue des révisions constitutionnelles intervenues en 2003 et en 2008, a changé la donne. Certes, le texte prévoit toujours que les lois et règlements sont applicables de plein droit. Il maintient donc, dans son essence, le principe de l'identité normative. Cependant, il étend le champ des possibles, en disposant que ces lois et règlements « *... peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement* ».

¹⁰⁰ Il ne sera question ici que d'autonomie juridique, définie étant comme la compétence pour une entité de se doter elle-même de normes qui lui soient propres. Même si on a bien conscience que ce simple terme d'autonomie, fréquent en droit européen ou en droit

constitutionnel comparé, est chargé à La Réunion d'un sens particulier. Ainsi, nombre de réunionnais ont en mémoire le mot d'ordre du parti communiste réunionnais appelant à l'« autonomie démocratique et populaire » il y a encore quelques années. Toutefois, il sem-

ble que l'on puisse désormais dépasser ces considérations qui appartiennent au passé, d'autant que, juridiquement, l'autonomie revêt une signification et surtout une utilité précises.

¹⁰¹ Sur l'ensemble de la question voir Miclo (1982).

Sur le plan normatif, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a encore étendu le champ d'application de l'adaptation en précisant qu'elle concerne à la fois les lois et les règlements. Sur le plan matériel, la notion de « *caractéristiques et contraintes particulières* » paraît étendre la marge d'adaptation au profit des collectivités régies par l'article 73, même si le Conseil constitutionnel n'a pas renoncé pour autant à contrôler les motifs des adaptations. Sur le plan de la compétence, le changement est plus profond, puisque la Constitution révisée renverse la perspective en prévoyant désormais que les adaptations peuvent être décidées par les collectivités territoriales régies par l'article 73 elles-mêmes. Certes, ce pouvoir d'initiative est doublement limité puisqu'il suppose non seulement que cette adaptation s'exerce dans le domaine relevant des compétences dévolues aux collectivités concernées, mais encore que le Parlement ou l'autorité réglementaire autorise cette adaptation. De la sorte, l'unité du pouvoir normatif national est préservée et, par là-même le cœur du principe d'identité.

Il n'en reste pas moins que cette innovation accroît considérablement l'autonomie normative des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, pour peu qu'elles veuillent bien s'en saisir. Mais, force est de constater que les potentialités de cette capacité d'adaptation ne sont pas toujours pleinement exploitées, notamment à La Réunion.

La délégation

L'article 73 dans ses alinéas 3 à 6, reconnaît une forme de « pouvoir normatif délégué » au profit des collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et désormais de Mayotte puisqu'il leur attribue la faculté de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire après habilitation. La Réunion fait ici figure d'exception car l'article 73, alinéa 5, l'exclut du bénéfice de cette compétence par attribution en prévoyant que « *La disposition prévue aux deux précédents alinéas [admettant une délégation du pouvoir législatif pour les départements français des Antilles] n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion* ». A ainsi été créé un régime dérogatoire propre à La Réunion en laissant subsister pour elle seule l'état antérieur du droit.

Cela dit, cette compétence normative que peuvent exercer quatre des cinq collectivités régies par l'article 73 demeure étroitement encadrée ¹⁰². Ainsi, si elle s'exerce bien à la demande de la collectivité territoriale

concernée, elle requiert une habilitation du Parlement national ou de l'autorité réglementaire. De plus, elle ne peut intervenir que dans un nombre restreint de domaines ne mettant pas en jeu la souveraineté nationale, le quatrième alinéa de l'article 73 énumérant une série de compétences dites « régaliennes » insusceptibles d'être concernées par une telle habilitation, à savoir : la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. L'exercice de cette compétence normative s'effectue « *dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » et, surtout, ces habilitations « *ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* ». Enfin, le préfet a la possibilité de les déferer au Conseil d'Etat ce qui marque bien leur subordination par rapport à la loi nationale.

Même si ce chef de compétence est extrêmement important, il ne saurait donc en rien être assimilé aux lois de pays propres à la Nouvelle-Calédonie. Ces actes, adoptés en vertu d'une habilitation expresse du Parlement national, demeurent des actes administratifs soumis au contrôle du juge administratif. Pour reprendre l'expression du professeur Bertrand Faure, ils relèvent d'une forme de « libre administration élargie ». C'est pourquoi, l'opposition aux « lois péi » en 2002, 2003, d'une partie de la classe politique réunionnaise à propos des normes pouvant être adoptées sur le fondement de l'article 73 était juridiquement erronée, quoique politiquement très efficace.

Il reste que cette voie de l'habilitation n'avait guère été empruntée jusqu'à une période récente par les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution alors même que, compte tenu des conditions posées par la Constitution et la loi organique, elle recèle d'importantes potentialités, en particulier en matière de développement économique des territoires concernés. La situation a changé progressivement et, depuis le début de la décennie, cette compétence a été exercée par la Martinique dans les domaines des transports, de l'énergie, ou de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle a également été exercée, avec succès, par la Guadeloupe dans le domaine de la formation professionnelle ou de l'énergie. Ce territoire dispose ainsi depuis 2011 de règles propres en

¹⁰² Compte tenu du poids des contraintes fixées par la Constitution et surtout par loi organique du 21 février 2007, il a paru nécessaire de desserrer quelque peu l'étai. C'est ce qu'a fait la loi organique du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de

la Constitution. En particulier, ce texte prévoit que l'habilitation est accordée par la loi lorsqu'elle porte sur une matière législative et par un décret en Conseil d'Etat lorsqu'elle porte sur une matière réglementaire et ce, afin de mettre fin au contrôle d'opportunité

qu'exerce le Gouvernement sur les demandes d'habilitation. Ensuite, la loi organique revient sur le délai de validité initial fixé à deux ans et prolonge la durée maximale d'habilitation jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée qui en a fait la demande.

matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables¹⁰³. Cet exercice du pouvoir législatif et réglementaire par habilitation paraît donc représenter un instrument utile pour des collectivités territoriales soucieuses de disposer d'une réelle capacité d'initiative locale sur leur territoire. Aussi, la question peut se poser légitimement de savoir s'il ne serait pas temps pour La Réunion de disposer, à son tour, des leviers lui permettant de conduire des politiques publiques réunionnaises, par exemple, sur des sujets comme l'emploi local, l'accès au foncier, la protection du patrimoine culturel et naturel, etc.

L'expérimentation

Enfin, l'article 72, alinéa 4, de la Constitution permet le recours par les collectivités territoriales, y compris donc les DROM de l'article 73, à l'*expérimentation*. Néanmoins, cette faculté est étroitement encadrée par la Constitution elle-même dans son article 72, alinéa 4, et surtout par la loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. En réalité, ici aussi tout dépend de la volonté politique des élus ultra-marins de mettre en œuvre un tel dispositif. On ne peut pas dire, pour l'instant, que cette faculté ait suscité un vif engouement.

En somme, sur ce premier point, il est aisé de constater que le principe d'identité législative dans les DROM s'est lentement désagrégé, jusqu'à à être réduit à peau de chagrin, hormis à La Réunion. S'agissant du second pilier du régime juridique des DROM, à savoir, le principe d'unité catégorielle, le constat est encore plus net : ce principe s'est complètement effacé et, aujourd'hui, en matière statutaire, le paradigme s'est inversé. La différenciation statutaire est devenue la règle et l'uniformité institutionnelle, l'exception.

La Réunion : une autonomie statutaire complète

Sur le plan statutaire, l'interprétation originelle du principe d'indivisibilité et d'unité de la République, conforme d'ailleurs aux conceptions révolutionnaires, a conduit à faire prévaloir un principe d'unité catégorielle. Il en est résulté une uniformité institutionnelle valant également pour l'Outre-mer, tout au moins pour les DROM de l'article 73. Pour les COM (anciens TOM) de l'article 74, la problématique était dès l'origine différente. Lontemps, le droit des Outre-mer français a vécu sur cette idée que les structures comme les modalités de fonctionnement, par exemple d'une région située dans l'hexagone, devaient convenir, met-

tons pour une région mono-départementale comme La Réunion située à près de 10 000 km de Paris.

Ce schéma, qui avait le mérite de la simplicité, a aujourd'hui volé en éclats pour faire place à une situation beaucoup plus complexe qui tend à faire du droit institutionnel des Outre-mer un véritable « droit de broussailles ». La situation actuelle, quelque peu confuse, résulte de choix politiques qui ont commencé à être opérés à la fin des années 1990. En fait, l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie en 1998 à la suite des accords de Nouméa a contribué grandement à faire bouger les lignes. En allant au-delà de ce que la lettre comme l'esprit de la Constitution paraissaient permettre, notamment s'agissant de la question de la citoyenneté, la République française a fait la preuve que le vénérable principe d'indivisibilité était susceptible d'être réinterprété de manière plus constructive que par le passé (Debbasch, 1988). De plus, il ne faut pas négliger l'importance d'une forme de prise de conscience de la classe politique, à gauche comme à droite, sur la nécessité de penser à nouveau le lien entre la France et ce qui reste de son ancien empire colonial (Mélin-Soucramanien, 2008). Le fil de l'indivisibilité ne pouvant être tendu jusqu'à rompre, il a été jugé préférable de chercher à l'assouplir. Pour s'en convaincre, on peut se remémorer par exemple les déclarations de l'ancien ministre socialiste de l'Outre-mer, Jean-Jack Queyranne, en 1998, jugeant que : « ... Outre-mer, le temps du prêt-à-porter appartient au passé »¹⁰⁴. On garde aussi en mémoire le fameux discours prononcé par le président Jacques Chirac à Madiana en Martinique en 2000, plaidant pour des « statuts différenciés », des « statuts sur mesure » (Blériot, 2005 ; Mélin-Soucramanien, 2003). C'est également à cette approche pragmatique, transcendant maintenant les clivages politiques, que s'était rallié le président Nicolas Sarkozy. Dans ces vœux à l'Outre-mer prononcés en janvier 2010 à La Réunion, l'ancien chef de l'Etat avait clairement pris le parti de défendre les « statuts multiples » et donc les solutions institutionnelles les mieux adaptées à chaque collectivité territoriale située Outre-mer.

Il résulte de cette inversion des valeurs que, désormais, en réalité, chaque collectivité territoriale d'Outre-mer jouit d'un statut institutionnel propre. Cette assertion est vraie pour les COM (anciens TOM) régis par l'article 74 qui distingue entre les collectivités dotées de l'autonomie et celles qui ne le sont pas, mais elle est vraie également de manière plus étonnante pour les DROM de l'article 73. Ainsi, La Réunion

¹⁰³ Pour un inventaire complet de ces actes législatifs ou réglementaires adoptés par voie d'habilitation voir Mag-
naval et Mélin-Soucramanien (2016).

¹⁰⁴ Le Point, 4 juillet 1998.

a bien le statut de département et de région d'Outre-mer, mais il s'agit d'un statut qui lui est entièrement spécifique dans la mesure où le cinquième alinéa de l'article 73 lui interdit d'exercer le pouvoir législatif sur habilitation du Parlement. La Martinique et la Guyane ont adopté en 2015 le statut de collectivité unique, rejoignant ainsi Mayotte, qui a pris dès 2011 la forme d'une collectivité unique « ...se substituant à un département et une région d'Outre-mer ». Pour l'instant, seule la Guadeloupe a conservé le statut de département et de région d'Outre-mer simple (si on peut dire) bénéficiant de la plénitude des compétences ouvertes par l'article 73. En réalité, on le voit, l'article 73, à l'instar de l'article 74, ne constitue pas un bloc homogène, mais révèle l'existence d'au moins trois sous-catégories : 1°) La Réunion, DROM à statut spécifique car ne disposant pas de la compétence normative déléguée ; 2°) La Martinique, la Guyane et Mayotte, DROM érigés en collectivités uniques ; et, enfin, 3°) La Guadeloupe, DROM que l'on pourrait qualifier de « droit commun », alors même que cette sous-catégorie ne comporte plus qu'une seule unité. On voit donc sans peine que la catégorie des DROM n'est plus animée par le principe d'unité catégorielle.

D'ailleurs, il faut souligner qu'avant même la révision constitutionnelle de 2003, la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991, « *Statut de la Corse* », avait fait sauter le verrou de l'unité catégorielle, fermé dans la décision du 2 décembre 1982, « *Assemblée unique* ». En effet, en reconnaissant au législateur la faculté de créer des catégories de collectivités territoriales ne comportant qu'une unité, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait largement ouvert la porte aux différenciations statutaires. À droit constitutionnel constant, il était donc déjà parfaitement possible de doter chaque collectivité territoriale d'Outre-mer d'un statut institutionnel particulier en l'érigeant en collectivité territoriale spécifique. Les seules limites dans cette hypothèse étant celles fixées par l'ancien article 72, à savoir la gestion par une assemblée délibérante démocratiquement élue et le maintien d'un pouvoir de contrôle de l'État.

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, la question a été entièrement renouvelée puisque la Constitution prévoit explicitement une forme d'autonomie statutaire au profit des collectivités territoriales d'Outre-mer notamment au dernier alinéa de l'article 73 qui dispose que : « *La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'Outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort*

de ces collectivités ». Le recours à une consultation populaire, certes sans valeur obligatoire pour le législateur national, implique bien l'existence d'une forme d'autonomie puisqu'on voit mal comment politiquement le législateur pourrait ne pas prendre en considération la volonté exprimée par une communauté de citoyens déterminée. Le problème qui peut se poser est alors de savoir si cette partie de l'article 73 est applicable à La Réunion.

Certains auteurs ont apporté une réponse tranchée à cette interrogation. C'est le cas d'Olivier Gohin qui, se fondant sur l'article 73, alinéa 5, a pu écrire que « ...l'existence du département et de la région de La Réunion bénéficie d'une garantie constitutionnelle spécifique dès lors qu'à droit constitutionnel constant, de façon implicite mais nécessaire sa transformation en collectivité d'Outre-mer de l'article 74 de la Constitution révisée (article 72-4) ou en collectivité territoriale unique à statut propre de l'article 73 du même texte (articles 72-3, alinéa 2 et 73, alinéa 7) est exclue » (Gohin, 2003). À lire le Professeur Gohin, on a le sentiment que s'agissant de l'autonomie statutaire, il ne s'agirait pas d'un *statu quo* comme pour l'autonomie normative, mais bel et bien d'un retour en arrière opéré par la révision de 2003 qui viendrait interdire ce que la jurisprudence constitutionnelle permettait déjà. Il faut bien convenir que cela serait assez piquant pour une réforme constitutionnelle censée approfondir la décentralisation. Sauf qu'à l'évidence, cette interprétation est fautive. En effet, même si la rédaction d'ensemble de l'article 73 est confuse comme l'avait souligné le Conseil d'État dans son avis du 10 octobre 2002, au moins l'article 73, alinéa 5, est-il relativement clair. Il prévoit seulement, rappelons-le, que : « *La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion* ». Aucun doute n'est donc possible : les seules dispositions qui ne sont pas applicables à La Réunion sont celles des troisième et quatrième alinéas de l'article 73 sur la délégation de pouvoir législatif. En revanche, les dispositions suivantes de l'article 73, alinéa 5, à savoir les sixième et septième alinéas sont bien applicables à La Réunion. Cette dernière dispose donc d'une marge d'autonomie statutaire qui peut lui permettre d'adopter un statut différencié, notamment sur le fondement de l'article 73, alinéa 7. Sur le plan statutaire, La Réunion ne se distingue pas des autres collectivités ultra-marines. C'est d'ailleurs, d'une manière explicite, l'interprétation que retient le Conseil constitutionnel de l'article 73 de la Constitution. Dans la première décision où il ait été conduit à interpréter cette disposition nouvelle : la décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 il a jugé que ce texte ne garantissait un traitement spécifique à La Réunion qu'en ce qui concerne la délégation d'une partie du pouvoir législatif.

Toujours dans le même sens, précisons que le fait que l'article 73, alinéa 5, cite expressément « *le département et la région de La Réunion* » ne constitue pas davantage un obstacle à une évolution statutaire dans la mesure où, même à droit constitutionnel constant, cette disposition pourrait demeurer inscrite dans la Constitution sans pour autant produire d'effets juridiques. Cela ne constituerait assurément pas une première. Dans l'histoire de la Constitution de la V^e République, on peut retrouver nombre de dispositions constitutionnelles qui sont restées lettre morte, par exemple celles relatives à la Communauté qui ont subsisté trente-cinq années alors qu'elles ne correspondaient plus à aucune réalité.

De plus, il faut souligner que la formule générale, valant aussi pour La Réunion, inscrite au fronton de l'article 72-3 de la Constitution révisée qui prévoit désormais que « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* », introduit dans la Constitution une distinction spécieuse mais bien réelle entre le « *peuple français* » et les « *populations d'Outre-mer* ». Les prémices de cette distinction avaient déjà pu être aperçues dans la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 à l'occasion de laquelle il avait été jugé que les départements d'Outre-mer « ...sont des collectivités territoriales qui font partie intégrante de la République ». Cette affirmation, a priori superfétatoire, contenait déjà une forme de distanciation assez curieuse entre la France métropolitaine et ses collectivités territoriales d'Outre-mer qui depuis 1946 font corps avec la France. Il résulte désormais de la Constitution et de sa lecture par le juge constitutionnel la création d'une catégorie nouvelle : celle des populations ou peuples d'Outre-mer qui, bien qu'intégrée au sein du peuple français en constitue, qu'on le veuille ou non un sous-ensemble. Cette distinction introduite en droit français à propos de la consultation des « populations intéressées » préalablement à toute évolution statutaire, outre le fait qu'elle soit contestable juridiquement car elle tend à accréditer l'idée selon laquelle la France céderait au mirage du communautarisme, est intéressante parce qu'elle implique une possible mise en œuvre des dispositions du dix-huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Celui-ci prévoit, rappelons-le, que « *Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires* ;

écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés... ». Autrement dit, la reconnaissance constitutionnelle en 2003 de l'existence de peuples d'Outre-mer permet de concevoir que ces peuples puissent faire valoir leur droit à disposer d'eux-mêmes qui avait été proclamé en 1946. Dans cette hypothèse, on parviendrait au stade ultime de l'autonomie juridique qui est celui de l'autonomie constituante¹⁰⁵.

En somme, sur ce second point, alors même que La Réunion ne dispose que d'une autonomie normative partielle, paradoxalement elle dispose d'une autonomie statutaire complète. On a envie de dire qu'à La Réunion vaudrait l'adage : qui ne peut pas le moins, peut le plus ! Par conséquent, sur le plan statutaire, toutes les voies d'évolution institutionnelle sont ouvertes, à la double condition d'une habilitation du Parlement national et d'un consentement des populations intéressées : 1°) Basculement dans la catégorie des COM de l'article 74 ; 2°) Maintien dans la catégorie des DROM de l'article 73 avec établissement d'une « *Assemblée délibérante unique* » ; 3°) Maintien dans le cadre de l'article 73 avec création d'une « *collectivité se substituant à un département ou une région d'Outre-mer* » ; 4°) voire, par hypothèse, mise en œuvre du droit de sécession, ce qui supposerait la mise en œuvre de l'autonomie constituante avec l'établissement d'une Constitution.

Conclusion

Compte tenu du récent constat sur les performances actuelles et à venir d'un modèle ultramarin de départementalisation arrivé à bout de souffle, La Réunion doit repenser sa stratégie de développement. Nous pensons que cette réflexion ne devrait pas laisser de côté le statut politique, et devrait au contraire analyser plus en profondeur les voies institutionnelles offertes à l'île intense en matière d'autonomie, conformément aux enseignements qui ressortent de la littérature sur les petits espaces insulaires.

Celle-ci révèle, en effet, sans ambiguïté que la statut de dépendance avec un degré fort d'autonomie est l'organisation la plus efficace pour garantir la prospérité des petites économies insulaires. Le soutien d'une métropole développée combiné à la possibilité de fixer des lois et règlements en accord avec la réalité du territoire insulaire est une condition nécessaire

¹⁰⁵ Cette évolution supposerait, bien entendu une réorganisation des rapports entre la France et La Réunion sur le modèle de l'État fédéral, telle qu'elle est actuellement en train de s'opérer entre la République française et la Nouvelle-Calédonie. Envisager cette évolution peut évidemment apparaître, selon les opinions,

comme une perspective utopique voire dangereuse. Il reste que La Réunion a déjà eu une Constitution propre en 1795, ou tout au moins des « bases constitutionnelles » tenant lieu de Constitution, comme l'a montré Wanquet (1999) dans son maître-ouvrage consacré à La Réunion dans la période révolutionnaire. Dans cet

ouvrage, il a notamment rappelé qu'il avait été envisagé de rebaptiser La Réunion « île de la Constitution », ce qui bien évidemment ne peut laisser indifférent un réunionnais, par ailleurs constitutionnaliste.

à la mise en place de la flexibilité stratégique sous-jacent l'émergence et la consolidation d'une capacité d'adaptation rapide des territoires insulaires. La stratégie « gagnante » ne peut être que celle d'une hyper-spécialisation sur des marchés de niches reposant donc sur des opportunités qui apparaissent et disparaissent au gré des évolutions lentes ou brutales du système global.

Ainsi, contrairement aux idées reçues, nous montrons que, pour La Réunion, sur le plan institutionnel de

nombreuses possibilités sont présentes et compatibles avec le statut d'affiliation, en l'occurrence (i) un basculement dans la catégorie des COM de l'article 74, (ii) le maintien dans la catégorie des DROM de l'article 73 avec établissement d'une « *Assemblée délibérante unique* », (iii) le maintien dans la catégorie des DROM de l'article 73 avec création d'une « *collectivité se substituant à un département ou une région d'Outre-mer* » ou encore la mise en place d'une autonomie constituante.

BIBLIOGRAPHIE :

- **Assemblée des Régions d'Europe [ARE]** (2009). « De la subsidiarité à la réussite : l'impact de la décentralisation sur la croissance économique », Etude réalisée par BAK Basel Economics, http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/FR-FINAL_cover.pdf
- **Armstrong, H.W., Read, R.** (2000). « Comparing the economic performance of dependent territories and sovereign micro-states », *Economic Development and Cultural Change*, 48(2), 285-306.
- **Armstrong, H.W., Read, R.** (2006). « Insularity, remoteness, mountains and archipelagoes : a combination of challenges facing small states ? », *Asia Pacific Viewpoint*, 47(1), 79-92.
- **Baldacchino, G.** (2004). « Autonomous but not sovereign ? A review of island sub-nationalism », *Canadian Review of Studies in Nationalism*, 31(1-2), 77-89.
- **Baldacchino, G.** (2006a). « Managing the hinterland beyond : Two, ideal-type strategies of economic development for small island territories », *Asia Pacific Viewpoint*, 47(1), 45-60.
- **Baldacchino, G.** (2006b). « Innovative development strategies from non-sovereign island jurisdictions ? A global review of economic policy and governance practices », *World Development*, 34(5), 852-867.
- **Baldacchino, G.** (2010). « Upside Down Decolonization in Subnational Island Jurisdictions : Questioning the Post in Postcolonialism », *Space and Culture*, 13(2), 188-202.
- **Baldacchino, G., Milne, D.** (2000). *Lessons from the political economy of small islands : The resourcefulness of jurisdiction*, New-York : St. Martin's Press, in association with the Institute of Island Studies, University of Prince Edward Island, Canada.
- **Bertram, G.** (2004). « On the convergence of small island economies with their metropolitan patrons », *World Development*, 32, 343-364.
- **Bertram, G., Karagedikli, O.** (2004). « Core-periphery linkages and income in small Pacific island economies », in J. Poot (eds.), *On the edge of the global economy*, Cheltenham, UK : Edward Elgar, 106-122.
- **Bertram, G., Watters, R.F.** (1985). « The MIRAB economy in south Pacific microstates », *Pacific Viewpoint*, 26(3), 497-519.
- **Bertemier, S.** (2004). « Selectivity and the economics of independence for today's overseas territories », *Explorations : An Undergraduate Research Journal*, 7, 63-85.
- **Blancard, S., Hoarau, J.F.** (2016). « La détermination d'un optimum touristique à travers la construction d'un indicateur multidimensionnel de pénétration touristique pour les économies insulaires », dans Hoarau J.F. (eds), *Spécialisation touristique et vulnérabilité : Réalités et enjeux pour le développement soutenable des petits territoires insulaires*, L'Harmattan, Paris, 229-254.
- **Blériot, L.** (2005) « Les départements et régions d'Outre-mer : un statut à la carte », *Pouvoirs*, n° 113, p. 63.
- **Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N., Vella, S.** (2009). « Economic vulnerability and resilience : concepts and measurements », *Oxford Development Studies*, 37(3), 193-208.

- **Caldeira, E., Rota-Graziosi, G.** (2014). « La décentralisation dans les pays en développement: une revue de la littérature », *Revue d'Economie du Développement*, 22(4), 5-37.
- **Chamberlain, M.E.** (1985). *Decolonization: The fall of the European empires*, Oxford, UK: Basil Blackwell.
- **Clark, E.** (2005). « The order and simplicity of gentrification: A political challenge », in R. Atkinson, & G. Bridge (eds), *Gentrification in a global context. The new urban colonialism*, New York: Routledge, 256-264.
- **Conference of Peripheral Maritime Regions [CPMR]** (2002). *Off the coast of Europe: European construction and the problem of the islands*, Saint Malo, France: Eurles on the Initiative of CPMR.
- **Debbasch, R.** (1988). *Le principe révolutionnaire d'indivisibilité de la République*, Economica.
- **Dupont, L.** (2010). « Le statut politique des petits territoires insulaires à vocation touristique a-t-il une influence sur leur performance économique et sociale ? Approche comparative », *Études Caribéennes*, 16, 1-23, Août.
- **Ehounou, M.E., McElroy, J.L.** (2008). « The advantage of diversification: PROFIT/SITE versus MIRAB small island profiles », in J.R. Pillarissetti, R. Lawrey, J.T. Siew Yean, S.A. Siddiqui and A. Ahmed (eds.), *Small Economies and Global Economics*, New York: Nova Science Publishers, 167-176.
- **Faberon, J.-Y., et Ziller J.** (2007), *Droit des collectivités d'Outre-mer*, L.G.D.J.
- **Faure, B.** (2009), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, p. 316.
- **Gohin, O.** (2003). « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *A.J.D.A.*, p. 527.
- **Ghai, Y.** (2002). « Global prospects of autonomies », in H. Jansson & J. Salminen (eds.), *The second Åland islands question: Autonomy or independence ?*, Mariehamn: Julius Sundblom Memorial Foundation, 29-54.
- **Goujon, M., Hoarau, J.F.** (2015). « Une nouvelle mesure du développement des économies ultramarines françaises à travers l'application de l'indicateur de développement humain hybrid », *Région et Développement*, 2015, 42, 55-78.
- **Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques [Insee]** (2008). *L'ultrapériphéricité définit-elle un modèle de croissance ?*, Insee Reunion.
- **Lucas, R., Serviable, M.** (2016). *L'encastrement dans la France: Regards croisés sur la départementalisation de La Réunion*, Editions Ars Terres Créoles, collection Thé&Mé.
- **Magnaval, O., Mélin-Soucramanien, F.** (eds), *Code de l'entreprise en Outre-mer*, Lexis-Nexis, 2016, p. 1025.
- **Matsen, E., Torvik, R.** (2005). « Optimal Dutch Disease », *Journal of Development Economics*, 78(2), 494-515.
- **McElroy, J.L.** (2003). « Tourism development in small island across the world », *Geografiska Annaler*, 85B(4), 231-242.
- **McElroy, J.L., Mahoney, M.** (2000). « The propensity for political dependence in island microstates », *Insula: International Journal of Island Affairs*, 9(1), 32-35.
- **McElroy, J.L., McSorley, K.** (2007). « Island economic strategies: Aid-remittance versus tourism dependence », *e-Review of Tourism Research*, 5(6), 140-148.
- **McElroy, J.L., Sanborn, K.** (2005). « The propensity for dependence in small Caribbean and Pacific islands », *Bank of Valletta Review*, Malta, 31, 1-16.
- **McElroy, J.L., Parry, C.E.** (2010). « The characteristics of small island tourist economies », *Tourism and Hospitality Research*, 10, 315-328.
- **McElroy, J.L., Pearce, K.** (2006). « The advantage of political affiliation: Dependent and independent small island profiles », *The Round Table: Commonwealth Journal of International Affairs*, 95(386), 529-539.
- **Mélin-Soucramanien, F.** (eds). *L'Outre-mer français: un « modèle » pour la République ?*, Presses universitaires de Bordeaux, 2008, Bordeaux.

- **Mélin-Soucramanien, F. (2002).** « Le principe d'égalité entre collectivités locales », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 12, p. 93.
- **Mélin-Soucramanien, F. (2003)** « L'écèlement du statut des collectivités territoriales d'Outre-mer: menace ou promesse pour la République ? », *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs – Mélanges Pierre Pactet*, Dalloz, p. 747.
- **Miclo, F. (1982).** *Le régime législatif des départements d'Outre-mer et l'unité de la République*, Economica, 1982.
- **North, D. (1990).** *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- **Oberst, A., McElroy, J. (2007).** « Contrasting socio-economic and demographic profiles of two small island economic species: MIRAB versus PROFIT/SITE », *Island Studies Journal*, 2(2), 163-176.
- **Organisation pour la Coopération Economique et le Développement [OCDE] (2004).** *The OECD's project on harmful tax practices: The 2004 progress report*, Paris: Centre for tax policy and administration, OCDE, Février.
- **ODEADOM (2014).** « Évaluation des aides à la filière sucre des Département d'Outre-Mer », étude réalisée par Solving Efeso en 2013/2014 (http://www.odeadom.fr/wp-content/uploads/2014/11/ODEADOM_Resume_VDEF.pdf)
- **Poirine, B. (1995).** *Les petites économies insulaires: théories et stratégies de développement*, L'Harmattan, Paris.
- **Rodrick, D., Subramanian, A., Trebbi, F. (2004).** « Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development », *Journal of Economic Growth*, 9, 131-165.
- **Sutton, P. (1987).** « Political aspects », in C.G. Clarke and T. Payne (eds.), *Politics, security & development in small states*, London: Allen & Unwin, 3-25.
- **Thiellay, J. -P. (2007)** *Droit des Outre-mers*, Dalloz.
- **Wanquet, C. (1989).** *Histoire d'une révolution: La Réunion 1789-1803*, Tome 1, Edition Jeanne Laffitte, janvier, 779p.

Dans une Europe en crise, quel avenir pour les RUP?

Younous Omarjee

Député européen

Chers amis,

J'aurais aimé être parmi vous pour m'enrichir de vos travaux et des confrontations de points de vue dans le cadre de ces journées sur les 70 ans de la départementalisation.

Mais je devais ces jours-ci être à Strasbourg pour participer à une réunion extrêmement importante avec la Commissaire à la concurrence Margrethe Vestager. Une réunion sur ce dossier complexe et difficile qu'est celui des RGEC qui à juste titre inquiète le monde économique.

Je sais que nombreux sont les acteurs économiques présents dans cette salle. Et tous se demandent ce que deviendront avec cette réforme dangereuse les régimes d'aide pour les entreprises des Outre-mer.

Ce que je peux vous dire, c'est que cette réunion a été très utile et positive. Après deux années de discussions techniques avec la Commission européenne, sans réelles avancées, seul un dialogue politique entre les députés européens et la Commissaire était en mesure d'ouvrir la voie à des solutions qui sauvegardent nos intérêts. Il ne m'est pas possible à ce stade de rentrer dans le détail de ce qu'il adviendra, ni de faire des annonces avant la fin des processus de consultation et encore moins à la place de La Commission. Mais ce que je peux dire à tous, c'est que pour la première fois, la Commission européenne s'est engagée, après une discussion franche et difficile auprès des députés européens, sur des ouvertures concrètes satisfaisantes. Des ouvertures qui, consolidées dans les jours et semaines à venir permettront, j'en suis convaincu, de sauvegarder l'essentiel et surtout de mettre à l'abri de tout risque les régimes d'aides de l'octroi de mer et les régimes d'aides pour le secteur du rhum par exemple.

Dans ce contexte, il aurait été une faute de ma part de ne pas être à Strasbourg. Et je suis certain de pouvoir trouver auprès de vous l'acceptation de mes excuses.

D'une certaine manière, avec ce dossier des RGEC, nous sommes au cœur de la question de la place des RUP dans une Europe en crise. Dans cette Europe en crise qui dérive au regard du dessein initial de ses pères fondateurs. Dans cette Europe aujourd'hui défigurée

et dénaturée par ce qui relève des dogmes et des croyances dans un grand marché mondial unifié, dans l'obsession du libre-échange mondial, si l'on peut parler ainsi, ravageur pour les productions européennes. Dans la soumission jusqu'à l'absurde aux règles de l'OMC, dans la croyance aveugle aussi d'une concurrence libre et non faussée avec si peu de protections pour les productions communautaires qui fait aujourd'hui de l'Union européenne l'une des puissances commerciales les plus naïves au monde. Nous le voyons bien d'ailleurs dans les difficultés que nous avons face à ces politiques, à protéger notre agriculture, et en particulier la banane et le sucre. Cette Europe, dénaturée aussi par l'Ordnungspolitik, politique de l'ordre, du surveiller et du punir, pensée à Berlin qui soumet l'ensemble des politiques économiques et monétaires de l'Union européenne aux seuls intérêts de l'économie allemande. Et qui fait peser sur le futur de la politique régionale de graves menaces.

Dans cette Europe défigurée enfin, qui s'ensauvage avec la montée des peurs, des racismes et de la xénophobie. Une Europe repliée de plus en plus sur elle-même et qui peine à se penser au delà de ses frontières continentales. C'est dans cette Europe là que nous sommes. Et qui offre un visage bien différent de celle que nous avons rejointe, non pas par la fatalité de la géographie, mais par notre appartenance à la République Française et le choix de la départementalisation.

Je suis de ceux qui considèrent que nous avons été moins maltraités par la France depuis que l'Europe existe. Nous ne devons pas l'oublier. C'est pourquoi, nous autres RUP et ultramarins devons être aux avant-postes dans les travaux, réflexions et, disons-le, combats aujourd'hui à l'œuvre, pour que l'Union européenne demeure fidèle à sa vocation : un espace et une communauté réelle d'égalité, de droit, et de solidarité. J'aurais aimé donc pouvoir vous parler du travail qui est devant nous, qui est devant moi en tant que négociateur pour sauvegarder dans les futurs règlements européens les objectifs de solidarité et de rattrapage si essentiels pour les RUP et éviter de nouveaux glissements vers d'autres objectifs qui nous seraient préjudiciables. J'aurais aimé aussi vous parler de la difficulté du combat, dans ce contexte de crise Européenne post Brexit pour la pleine mise en œuvre de l'article 349 qui fera l'objet d'un rapport que je rédige actuellement et qui sera voté l'année prochaine à Strasbourg. J'aurais aimé aussi vous dire la conviction qui est la mienne du rôle éminent que vont jouer les îles sur la scène du monde dans ce 21^e siècle et des nouvelles alliances que nous devons bâtir. De l'Australie aux plus petits atolls, les îles sont aux nombres de 300 000 ! Le monde est un monde d'îles ! Et comme me disait

récemment mon ami Idriss Aberkane, la terre est une île et les îles sont l'avenir de la terre ! Cela doit nous conduire à ouvrir grand nos yeux sur ce qui fait notre richesse et à nous débarrasser des petites et images dévalorisées que l'histoire coloniale a emmenées dans nos têtes. Non, nous ne sommes pas petits ! Dans cette géographie du 21^e siècle, dans cette économie nouvelle de la connaissance qui sera bleue comme nos océans, oui nous sommes grands et l'immensité même ! De tout cela je suis certain que nous en parlerons dans la prochaine conférence de l'AFD à Paris au mois de décembre !

Valoriser les avantages compétitifs pour créer de l'activité

Françoise Rivière

Responsable de la Division

Recherches et développement

Agence Française de Développement, Paris

« **Dehors est un grand pays** »

Alain Lorraine, poète réunionnais

Un constat partagé : le sentiment « d'impasse économique ».

Le sentiment qui prévaut chez les acteurs publics et privés réunionnais est que le modèle reposant sur effets positifs des mécanismes de transferts publics qui ont stimulé la croissance jusqu'à la fin des années 2000 est à bout de souffle. Certains chiffres sont en effet alarmants : sous-emploi et chômage (30 %), 49 % de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, 23 % en situation d'illettrisme. À La Réunion, la production locale a pourtant progressé au même rythme que les importations entre 2000 et 2007, mais la politique d'import-substitution menée après la départementalisation semble avoir atteint ses limites. Tout le monde s'accorde depuis des décennies sur le fait qu'un nouveau « modèle » devra reposer sur un développement moins centré sur un axe ombilical avec la France continentale et davantage orienté vers l'extérieur, mais ce modèle reste encore à établir.

Au-delà de l'identification des atouts du territoire, peu d'études ont été réalisées sur la possible traduction de ces avantages en termes de création d'activités, de filières et d'emplois, le principal défi à relever dans les années à venir. Comment expliquer que ces avantages se soient si peu traduits par des créations d'activité ? Quelle(s) politique(s) publique(s) et quelles mesures incitatives mettre en œuvre pour favoriser la valorisation de ces avantages comparatifs ou compétitifs ?

Obstacles et atouts des petites économies insulaires françaises dans la littérature

Depuis les années 1960, la littérature économique s'est intéressée aux PEI (Petits Etats insulaires). Les particularités souvent mises en avant sont les difficultés à réaliser des économies d'échelle, la vulnérabilité aux risques naturels et aux chocs économiques

exogènes, les coûts de transport élevés, la dépendance économique par rapport à un nombre limité de secteurs ou de produits. Toutes les PEI partagent, de ce fait, des difficultés à s'industrialiser, à se diversifier, à être compétitives, et une plus grande vulnérabilité. Srinivasan ou Easterly et Kray montrent que les micro-États (insulaires ou enclavés) ne développent pas de handicap incontournable en matière de développement. En étudiant 127 économies de moins de 3 millions d'habitants, Armstrong et Read montrent qu'il n'y a pas d'effet de l'insularité sur la croissance économique ou le revenu par habitant, mais un effet de la conjonction taille/isolation.

Au sein de PEI, les DOM se rapprochent des petites économies sub-nationales (une soixantaine d'économies, majoritairement insulaires) qui ont connu pour la plupart un processus de convergence avec leur économie nationale dans les années 1980 et 1990. Caractérisés par un niveau de vie et des niveaux de capital humain relativement plus élevés et une part plus importante du secteur tertiaire par rapport aux micro-États, les DOM-COM ne partagent pas les caractéristiques les plus spécifiques des micro-économies insulaires : à la fois une forte ouverture, spécialisation et volatilité du taux de croissance (Rivière, 2009).

Une certaine littérature « institutionnelle » (Commission des communautés européennes, rapports parlementaires etc.) met en avant les avantages comparatifs des territoires ultramarins liés à leur capital naturel, des populations relativement qualifiées par rapport aux pays de leurs « régions » d'appartenance respectives, la présence d'organismes de recherche intervenant dans de nombreux domaines (IRD, Inserm, Cirad, Infremer...), une stabilité politique et institutionnelle.

Une communication de la Commission des Communautés européennes de 2008 (« *Les RUP : un atout pour l'Europe* ») met en exergue les atouts sur lesquels devra reposer « la valorisation des « caractéristiques uniques » des RUP ». Dans le même sillage, le rapport d'information réalisé en 2009 par la mission commune d'information Outre-mer du sénat intitulé « *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France* » évoque le potentiel insuffisamment exploité que représentent l'agriculture et la pêche (en insistant sur la nécessité de diversifier les activités tout en structurant les filières), la richesse environnementale, la pharmacopée, le potentiel en matière d'énergie renouvelables et l'éco-tourisme, sans compter « les nouvelles valorisations » de la canne à sucre (en dehors de l'énergie produite à partir de la bagasse, production de papiers, isolants thermiques...).

Dans la littérature académique, les rares études restent au niveau macroéconomique, traitant les secteurs à niveau agrégé. Le calcul d'un *indice d'avantage*

comparatif révélé (Candau, F, Hoarau J.F et Rey.S, 2012) montre que, si les partenaires commerciaux de l'île se sont diversifiés au cours des dernières années (avec l'émergence de partenaires asiatiques et européens hors France), l'île dispose in fine de peu d'avantages comparatifs, excepté dans le secteur des produits alimentaires (notamment les produits de la pêche et certains fruits et légumes, avec une érosion de l'avantage dans le secteur de la canne à sucre). L'ensemble des autres secteurs sont en dés-avantages comparatifs dans le commerce mondial.

Pour La Réunion, le constat semble également partagé par les acteurs sur les ressources à valoriser : (i) un espace maritime offrant un potentiel économique peu exploité (biodiversité marine, ressources halieutiques, tourisme (navigation de plaisance ou croisières), énergies renouvelables (énergie thermique des mers etc.)); (ii) des savoir-faire et des technologies adaptés à la zone intertropicale dans les domaines de l'environnement, des énergies renouvelables, des biotechnologies, des matériaux et techniques de construction, du traitement des déchets... et (iii) le tourisme, secteur intensif en main d'œuvre dont le développement nécessite une politique volontariste, qui ne se limite pas à la simple promotion. D'autres pointent les nouveaux besoins qu'engendrera le vieillissement de la population en termes de services à la personne.

Focus sur les filières : Quels enseignements ?

Mieux analyser les facteurs de blocage et les leviers possibles et souhaitables nécessite d'étudier les filières de façon plus approfondie. Une étude coordonnée par l'AFD en 2013¹⁰⁶ et reposant sur un travail de terrain s'est intéressée plus particulièrement à trois filières réunionnaises : les énergies renouvelables, le bâti tropical et le tourisme.

Un enjeu majeur : produire localement afin de réduire la dépendance par rapport à l'extérieur

Trois filières sont à même de contribuer à la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur : agriculture / agroalimentaire ; ENR/MDE ; bâti tropical. L'enjeu est bien ici d'assurer un développement des territoires à travers la réduction de la dépendance.

Pour la filière agro-alimentaire, l'enjeu est de tendre vers l'auto-suffisance dans la mesure où malgré la progression de la production locale, la concurrence

des produits importés à bas coût est très forte. L'exemple de la viande fraîche et des œufs montre qu'il est possible, dans certaines conditions, d'améliorer la situation, puisque dans ces deux secteurs, l'autosuffisance est atteinte ou presque. Outre la qualité et la régularité de l'approvisionnement (qui supposent une bonne structuration et une bonne intégration de la filière), la stratégie marketing des produits « pays » semble se révéler efficace (préférence des résidents pour les produits locaux).

L'enjeu des *énergies renouvelables et de maîtrise de la dépense énergétique* est également essentiel pour de petits territoires insulaires ou isolés, à la fois en termes de niveau d'indépendance énergétique et aussi de préservation de l'environnement (bilan carbone). Il s'agit de choisir le bon mix énergétique, tenant compte du jeu entre énergies intermittentes et énergies stables ainsi que des techniques de stockage, des diverses opportunités technologiques et des différents *business models* (dont certains intègrent un prix de rachat de l'électricité produite par les particuliers). Enfin, la maîtrise de la demande, notamment à travers les *smart grids*, domaine dans lequel La Réunion a déjà entrepris un effort important, constitue une dimension importante de la filière.

Enfin, la filière *bâti tropical* peut en partie contribuer à la réduction de la dépendance dans la mesure où son développement conduit à une maîtrise de la consommation énergétique et à une utilisation de matériaux produits localement.

Un potentiel prometteur : l'exportation de savoir-faire, d'ingénierie et d'expertise

Bien que modestement, ce potentiel a commencé à être exploité dans la *filiale énergies renouvelables / maîtrise de la dépense énergétique*, à partir de La Réunion vers Maurice ou la Nouvelle-Zélande. Il existe de réelles perspectives qui relèvent néanmoins pour une bonne part de l'activité de groupes métropolitains. La vraie question est de savoir comment impliquer davantage les PME des DOM dans des consortiums intervenant à l'exportation. L'exportation d'expertise en matière de stratégie énergétique et de politiques publiques (mix énergétique) n'est pas effective, mais la piste mériterait d'être explorée.

Il en va de même pour le savoir-faire et l'ingénierie en matière de *bâti tropical*, y compris de matériaux de construction pour la bande intertropicale.

L'étude n'a pas permis d'aborder directement le *secteur des services liés à la connaissance*, mais il y a sans doute là aussi un potentiel de marché, souvent

¹⁰⁶ http://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2014/04/KMW1839FRRapport_final_AFD_filières-davenir_26.09.2013.pdf

à travers des marchés publics, par exemple dans le domaine de la protection de la biodiversité ou des systèmes d'alerte en matière de maladies transmises par des vecteurs. Encore faut-il faire en sorte que les entreprises locales puissent se positionner sur des appels d'offres internationaux.

Une nécessité: l'exploration raisonnée des marchés de niche

Parmi les marchés de niche repérés, on trouve d'abord les *services à forte valeur ajoutée ou à fort contenu de connaissance* déjà évoqués. La filière pour laquelle les opportunités d'exploration raisonnée de marchés de niche sont importantes est la *filière agriculture / agroalimentaire*. Dans ce cas, cela concerne pour l'essentiel le marché « métropolitain » et européen. A l'heure actuelle, le marché de niche « traditionnel » est celui du rhum. Il s'agit d'un marché complètement international pour lequel l'objectif de développement futur doit être un positionnement haut de gamme, voire très haut de gamme (qualité et typicité), par différenciation d'avec les marques appartenant aux grands groupes multinationaux. Sur le marché métropolitain et européen, le développement des marchés de niche commence à reposer sur des démarches associant contre-saison, typicité et qualité des produits (café, épices etc.), innovation non technologique (marché, packaging), et positionnement haut de gamme. Cette démarche peut utiliser comme levier la clientèle métropolitaine et celle des touristes ayant fréquenté La Réunion. Enfin, l'*écotourisme* est un marché de niche susceptible d'être développé.

Une filière exportatrice « évidente » mais soumise à un contexte de forte concurrence et de grande volatilité: tourisme / éco-tourisme

En principe, le *tourisme* doit constituer par excellence la filière exportatrice des DOM, du fait des atouts climatiques et de la sécurité qu'ils offrent en étant français et européens (stabilité politique, sécurité sanitaire, appartenance à la zone euro, etc.). On y ajoutera, avec l'évolution des clientèles touristiques l'atout de la biodiversité et des richesses naturelles.

La Réunion est confrontée dans son aire régionale à la concurrence de destinations haut de gamme (Bahamas, Maurice, Maldives), voire très haut de gamme (Seychelles) et souffre d'un fort déficit de positionnement stratégique et de construction d'une identité/image reconnue sur le marché international (bien entendu, hors tourisme affinitaire). En ce qui concerne l'éco-tourisme, la compétitivité prix compte sans doute relativement moins que la compétitivité hors coût.

Les travaux de terrain permettent de mettre en lumière trois principaux facteurs qui expliquent que

les potentialités en termes d'avantages comparatifs ne se sont pas concrétisés jusqu'ici, ou en tout cas ne se sont concrétisés qu'insuffisamment, en termes de « développement » :

Le déficit de positionnement en termes de marché

On constate de façon générale dans les filières analysées le manque d'une stratégie de positionnement suivie avec constance, mise en œuvre effectivement et évaluée dans ses résultats. La faiblesse de la connaissance des marchés et le déficit de positionnement font que des projets trouvent difficilement des financements faute d'un positionnement clair. Un effort important est donc à faire pour clarifier le positionnement stratégique des filières (et de leurs différents segments) sur la base d'une connaissance des marchés potentiels nettement améliorée.

L'insuffisante structuration des filières

Le constat d'une insuffisante structuration des filières revient de façon systématique. La réponse réside sans doute dans un effort pour poursuivre les démarches démarche de type « cluster » sur la base du couple coopération/concurrence (« *coopetition* »). Il ne peut s'agir que d'une démarche de moyen terme destinée à construire les relations de confiance entre acteurs.

Un effort limité de capitalisation et de promotion des savoir-faire et de l'expertise

Dans la filière énergie, commencent à se développer des exportations de savoir-faire et d'ingénierie. Ces exportations restent néanmoins surtout le fait de groupes nationaux installés localement. Il y a encore peu de capitalisation au profit des entreprises proprement locales. D'une manière plus générale, *l'émergence d'un secteur de la connaissance*, lié à la présence de structures universitaires, d'écoles d'ingénieurs et d'instituts de recherche, et à une meilleure insertion dans les réseaux a commencé en partie à se détourner d'une focalisation quasi-exclusive sur les filières classiques et à se spécialiser dans la formation de savoirs et de savoir-faire spécifiques aux zones tropicales et aux zones insulaires (énergies renouvelables, gestion de l'environnement marin, gestion de la biodiversité et conseils en agriculture tropicale, lutte contre les espèces envahissantes, génie civil en milieu tropical, etc.). Ces savoir-faire, encore exploités à petite échelle, souvent au sein du marché domestique, sont susceptibles de favoriser l'émergence de nouvelles filières à partir d'avantages comparatifs de nature scientifique et technologique: protection de la biodiversité, lutte contre les espèces envahissantes, systèmes d'alerte à certaines maladies.

Le développement de ce secteur de la connaissance suppose la présence de plusieurs ingrédients : la connaissance fine des marchés potentiels ; la réalisation d'efforts de capitalisation en termes économiques et entrepreneuriaux sur les actions et programmes sans but lucratif (ex. : PCRD, INTERREG), en prenant appui sur les réseaux générés par ces mêmes programmes, par des connexions efficaces entre milieux académiques et entrepreneurs ; l'existence et la mobilisation d'outils financiers appropriés (ingénierie financière) ; la réalisation d'un travail systématique sur les appels d'offres avec financements internationaux.

Quels leviers ?

Au niveau opérationnel ou instrumental, deux leviers nous paraissent déterminants : l'appui à l'ingénierie de projets d'entreprise et le recours aux instruments d'ingénierie financière.

Par appui à l'ingénierie de projets d'entreprise, on entend le soutien aux études de faisabilité concernant notamment la connaissance des marchés et le *business model*, qui apparaissent clairement comme les points faibles de la plupart des projets d'entreprise (en interne ou par création d'une nouvelle entreprise) lancés ou simplement envisagés à La Réunion. On insiste volontairement sur les projets « envisagés » car, bien souvent, des projets restent à l'état « fœtal » et n'arrivent même pas à un niveau de formalisation qui permettrait de partir à la recherche de financements (privés ou publics). La Commission européenne pour la période de programmation 2014-2020 plaide d'ailleurs pour davantage de recours aux instruments financiers (prêt, garantie, fonds propres ou quasi-fonds propres) et moins de subvention.

En guise de conclusion

L'identification des « filières » d'avenir ou des activités de niches suppose que l'on examine également les conditions nécessaires pour améliorer la compétitivité coût et hors coût des productions locales qu'elles soient destinées au marché local ou à être exportées vers les pays du bassin indioocéanique ou ailleurs. Il n'est guère possible de développer un secteur et/ou une filière sans déterminer une stratégie claire en termes d'avantages productifs. Il faut également reconsidérer le clivage traditionnel entre un secteur « abrité » et un secteur « exposé » à la concurrence extérieure et relativiser le caractère abrité des activités économiques. Les dispositifs de compensation des handicaps devront certainement être maintenus, sous la forme actuelle ou sous une forme renouvelée.

Une autre question se pose : les filières dites « d'avenir » que l'on a évoquées ici sont, à l'exception du tourisme, des filières intensément capitalistiques et qui exigent une main d'œuvre très qualifiée, et peu créatrices d'emploi. Ce choix pose de vrais défis en

matière de formation, notamment à destination des personnes qui sont depuis longtemps éloignées de l'emploi et au-delà de la question du modèle économique, se pose celle du modèle social dans un territoire où la cohésion sociale (par ailleurs un facteur d'attractivité du territoire), maintenue tant bien que mal, risque d'être encore plus fragilisée à l'avenir.

« *La géographie physique reste une composante majeure du développement, en dépit de la réduction des coûts de transport et de la tendance à la dématérialisation des échanges, mais elle n'impose aucun déterminisme* » (Prager et Thisse, 2012). Loin des modèles doctrinaux, l'examen des trajectoires des pays en développement montre qu'il n'y a pas de recette miracle en matière de politique économique et que les expériences réussies résultent d'une conjonction de facteurs (des dotations initiales en capital naturel, certes, mais également un environnement international favorable et surtout des choix judicieux de politique économique). La littérature tend à montrer que les trajectoires de croissance sont moins prédéterminées par des conditions structurelles, que par les stratégies des acteurs, leur capacité à se projeter en élaborant des stratégies de moyen-long terme, et à faire des choix en conséquence, ainsi que par la qualité des institutions locales, c'est-à-dire leur capacité de gestion et de pilotage de l'action publique.

BIBLIOGRAPHIE :

- **Armstrong H.W et Read.R.**, « *Small States and Small Island States: Implications of Size, Location and Isolation for Prosperity* » in Poot J. (ed), *On the Edge of the Global Economy*, Edward Elgar, .2002, pp. 191-223
- **Candau.F, Hoarau J.F et Rey.S.**, 2012. « *L'impact de la distance et de l'intégration sur le commerce d'une région ultrapériphérique d'Europe: l'île de La Réunion* » *The European Journal of Development Research*, Palgrave Macmillan, vol. 24(5), pages 808-831, December.).
- **Commission des Communautés européennes**, « *Les Régions ultrapériphériques: un atout pour l'Europe* », octobre 2008.
- **Dimou.M et Rivière.F** (2015), « *Modèles et stratégies de développement des petites économies insulaires* », *Papiers de Recherche AFD*, No. 2015-08, Avril.
- **Easterly.W and Kraay.A.**, « *Small States, Small Problems? Income, growth, and volatility in Small States* », *World Development*, vol. 28, n° 11, 2000.
- **Prager .C et Thisse J.F.**, « *Les enjeux géographiques du développement économique* », *Notes et documents, AFD*, juin 2009, n° 45, p. 67.
- **Rapport** « *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France* », *Sénat*, juillet 2009.
- **Srinivasan, T.N** « *The Costs and Benefits of being a Small, Remote, Island Landlocked or Ministrate Economy* », *World Bank Research Observer*, vol.1, 1986, pp. 205-218. 31.
- **Rivière.F.**, « *Développement ultramarin et dépendance à la métropole* », in *Regards sur l'actualité*, « *L'Outre-mer où en sommes-nous ?* », *La Documentation française*, 2009.

Perspectives de développement économique et social

Danièle Le Normand

Région Réunion

Monsieur le Préfet,
Monsieur le Sénateur-Président de Région,
Monsieur le Sénateur,
Messieurs les Sénateurs honoraires,
Monsieur le Député,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames et Messieurs les élus, chers collègues,
Mesdames et Messieurs,

J'interviens avec honneur et plaisir en représentation de la Région Réunion et du Président Didier Robert, dans le cadre de mes fonctions d'Élue déléguée au « Développement économique et des Entreprises ».

Je voudrais tout d'abord commencer par me réjouir des échanges qu'il y a depuis hier, échanges marqués par des ouvertures dans les expressions avec de moins en moins de sujets tabous sur l'histoire de notre société. J'en déduis que nous sommes de plus en plus en capacité, avec une forme de maturité, de faire face à ce qui se dessine pour nous.

Par contre, décider c'est renoncer et c'est là que depuis donc des années, on peut évoquer les impasses, les questionnements, les difficultés mais pour autant hésiter sur les décisions nécessaires pour notre avenir. S'agissant de la Région, la mandature qui s'est ouverte en début d'année s'inscrit au travers d'un projet que le Président Didier Robert a construit avec son équipe autour de sept piliers et dans une vision globale de la Société réunionnaise, de sa position. Ces sept grands piliers, ces sept grandes orientations, visent à ce que la Société réunionnaise soit d'abord réconciliée avec elle-même et qu'elle se projette en assumant ses choix et les conséquences de ces choix. Ces sept piliers listés, c'est d'abord celui de permettre à la jeunesse d'accéder à l'économie de la connaissance, comme cela a été évoqué hier matin; c'est une grande force et je m'en réfère aux propos, en particulier de Paul Vergès, « quand on bouge un peu dans le grand arc indien, quand on bouge même ailleurs, en Europe, on se rend bien compte que La Réunion a une vraie force, c'est finalement la qualité de sa jeunesse au plan de l'éducation ». Alors on peut toujours critiquer le niveau de l'éducation, et c'est trop souvent une critique facile par rapport aux formidables progrès réalisés, mais on a aujourd'hui à La Réunion des jeunes qui sont de

bon niveau d'éducation, qui sont peut-être un peu timorés et qui ont peu peur d'aller voir dehors. Accomignons-les à s'ouvrir à leur environnement !

Le deuxième pilier, c'est celui qui va viser l'accompagnement des entreprises et là, au-delà de libérer les entreprises selon le terme qui a été choisi, il y a surtout une autre expression qui est beaucoup plus forte et qui doit prendre tout son sens, libérer les énergies. Moi-même à titre personnel je suis cheffe d'entreprise et véritablement quand on commence à s'ouvrir à notre environnement indianocéanique, on comprend à quel point on doit s'ouvrir et que c'est faisable. Donc, cette libération des énergies je crois que c'est un axe fort. Il faudra maintenant, en complément, donner les moyens pour que les Réunionnais eux-même se libèrent, finalement.

Le troisième pilier, c'est celui qui a été intitulé « ouvrir La Réunion » avec deux déclinaisons : « Cap sur l'océan indien », c'est très très important, mais aussi « cap sur le monde ». Et pour cet objectif, différents thèmes sont concernés : la compagnie Air Austral bien sûr, mais la mobilité en général, dans les deux sens entre La Réunion et l'hexagone, faire qu'effectivement l'on devienne citoyen du monde avec une réalité de déplacement.

Le quatrième pilier, axe essentiel également, et je rejoins les propos d'hier matin, vise à contribuer à plus d'égalité des chances pour les familles, à ne laisser personne sur le bord du chemin, à lutter contre l'illettrisme. Les données sociales qu'on a pu entendre hier matin sont effrayantes pour notre société, mais c'est une réalité, il s'agit maintenant de relever les défis.

Le cinquième pilier, essentiel bien sûr lui aussi, rejoint complètement la réflexion que l'on a autour de cette table ronde pour les 70 ans de la départementalisation : affirmer l'identité et la fierté réunionnaise. Cette ambition, c'est tout simplement que les Réunionnais, dans leur ensemble, conscients de leur histoire, se projettent avec fierté en assumant ce qu'ils sont. Et on l'a également évoqué hier, un certain nombre de tabous dans la société ont volé en éclats dans les années 80 ; aujourd'hui on est un peu réconciliés, je l'espère en tout cas, avec une partie de notre histoire, que ce soit dans la culture, que ce soit dans le sport tout cela nous amène à considérer qu'effectivement les Réunionnais ont toute leur place à la fois à La Réunion bien évidemment, dans l'océan Indien, mais bien au-delà.

Alors, avec cet ensemble de piliers qui constituent le projet de mandature, la Région se veut stratège en conduisant une politique réfléchie et construite qui

vise à nous permettre, à long terme, d'éclairer les décisions que l'on doit prendre maintenant, et ça je crois que c'est quelque chose d'important que l'on a pu évoquer diversement mais en partageant cette nécessité.

On ne peut plus continuer à attendre pour prendre des décisions. Les actes récents à travers les RUP, le député Omarjee en a parlé précédemment, dessinent des accélérations qui aujourd'hui sont devenues indispensables dans nos choix.

Alors la stratégie de et pour la Région, c'est de permettre à l'économie réunionnaise de relever plusieurs défis. D'abord sur le plan humain, il est indispensable de poursuivre et de conserver notre modèle de vivre ensemble qui aujourd'hui est en train d'avoir un rayonnement très large et qui nous met en position de force pour notre ouverture. Sur le plan économique à partir de la stabilité locale, il nous faut pouvoir répondre au problème de l'emploi. Cet emploi, là également, a été diversement traité, et malgré notre dynamisme, malgré tout ce que l'on peut imaginer localement, il suffit de regarder notre environnement, en Europe mais aussi dans l'arc Indien, et Paul Vergès hier matin a donné des chiffres qui fixent les enjeux, et d'un coup ça bouscule un peu les repères. Oui, il y a des territoires à conquérir autour de nous, des places à prendre, et les questions de l'emploi à La Réunion doivent passer par la recherche de nouveaux territoires de croissance pour que demain notre économie accompagne à la fois les personnes mais accompagne aussi les entreprises sur ces nouveaux territoires et, bien évidemment, qu'on s'inscrive complètement au titre de la résilience dans l'innovation.

Alors, l'innovation on l'a longtemps comprise ici comme l'innovation de la rupture technologique, des choses très très compliquées, très très complexes, très très réduites en impact... Or l'innovation c'est au quotidien, c'est ce que nous pratiquons déjà énormément, mais en étant juste pas conscients que c'est parfois de l'innovation et qu'elle a un vrai poids, un vrai pouvoir au plan du rayonnement de La Réunion.

Le défi suivant qu'on doit relever, c'est celui de la sécurité alimentaire. On doit réussir un territoire auto suffisant pour La Réunion parce que la menace existe toujours. Je ne reviendrais pas sur ce qui s'est passé récemment dans le secteur bovin, mais on voit bien à quel point nos équilibres peuvent être fragiles avec des filières entières qui peuvent être menacées. Et donc, globalement notre autosuffisance est importante, à la fois dans le respect de la qualité mais aussi dans la préservation agro-écologique : c'est un ensemble durable que l'on doit construire et qui est pour nous un défi sur lequel on est en action.

L'autre plan c'est celui de la sécurité énergétique, évoquée à diverses reprises également, totalement indispensables avec des transformations de fond. Changer notre modèle, accepter et valoriser tout ce qui va faire demain les nouvelles générations d'énergie dans notre situation géographique qui nous amènent sur un plateau un certain nombre de dispositions. En lien avec cette sécurité énergétique, d'une certaine façon, tout ce qui va concerner le plan du traitement des déchets et l'impulsion forte qui est donnée actuellement à l'économie circulaire. Là également on comprend bien que La Réunion a une espèce de dynamique possible très très forte, le Colloque de la semaine dernière en faisait état, piloté avec l'Université, et on comprend bien aussi que nos modèles, une fois qu'on les réalise, qu'ils sont duplicables on en revient finalement à la capacité qu'on pourrait avoir à les mettre en œuvre au-delà.

Tout cela, bien évidemment, avec une forme de vraie menace, c'est la sécurité financière, puisque les transferts publics ne vont pas pouvoir seuls, et indéfiniment, satisfaire nos besoins en développement.

Sur ces différents points qui relèvent de la stratégie que la Région met en œuvre, on apporte des réponses opérationnelles et de cohérence renforcée, tout simplement parce que la loi NOTRe a confié et renforcé pour les Régions, un rôle de développement économique tout à fait important pour les territoires. Nous disposons du pacte territorial de croissance, qui a été énoncé il y a trois ans, il nous incombe aujourd'hui de lister et à gérer les grands enjeux du territoire, ce qui est le cadre et l'objet de cette mandature.

Alors, je voudrais évoquer quelques schémas et quelques feuilles de route que la Région a engagés et qui sont essentiels. Il est parfois un peu compliqué de mesurer et de comprendre l'articulation de l'ensemble des outils, et là je sais de quoi je parle puisque je suis nouvellement élue, donc une grande masse de documents qu'il faut s'approprier et qu'il faut surtout imbriquer. Mais cet ensemble est cohérent et c'est d'abord en termes d'enseignement supérieur, le schéma de l'enseignement des formations supérieures et de la recherche à La Réunion (SEFORRE). C'est un document cadre essentiel, parce qu'effectivement notre premier problème, j'ai envie de dire, c'est cette démographie, cette jeunesse, c'est toute cette compétence et il faut les canaliser sur les emplois de demain.

Le deuxième cadre c'est celui du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) et là, à nouveau, au-delà de la formation supérieure, de la recherche et de l'innovation, on est avec ce CPRDFP véritablement dans une organisation partenariale entre les collectivités, les

entreprises et les organisations patronales, pour faire que demain on s'accorde et en prenne des décisions qui vont dans le sens de l'utile. Alors, je pèse mes mots et ceux qui me connaissent comprendront, cela veut dire qu'il est temps effectivement de faire des choses utiles et d'arrêter d'agir juste parce qu'on les faisait avant-hier et qu'on va continuer à les faire demain et après-demain. Il faut faire ce qui est utile et ce qui donnera du sens à notre développement, sinon on reproduira un modèle et dans 10 ans on fêtera les 80 ans de la départementalisation et on se reposera les mêmes questions.

Le troisième document en cours de réactualisation, il est très très important et j'y suis particulièrement attachée, c'est le schéma de développement et d'aménagement touristique régional (SDATR), qui se veut, après celui de 2004, une réflexion de fond pour projeter notre territoire dans un tourisme durable, un tourisme équilibré et un tourisme qui clairement ne vise pas un nombre de touristes accueillis, mais vise une recette, une valeur ajoutée, une mise en avant du territoire qui, économiquement, donne du sens. Et sachant, je le redis, que visant l'emploi, le tourisme est le secteur qui peut le plus vite générer des emplois tant au plan local, qu'au plan international et donc la petite nouvelle récente qui me réjouit, c'est celle par laquelle les compagnies de croisière, et là je parle de COSTA, cette année va faire pour la première fois du recrutement de Réunionnais. Donc, si notre niveau d'excellence à La Réunion nous permet, non seulement de servir un tourisme réunionnais, mais d'envoyer nos jeunes dans l'excellence du tourisme, je crois que là on aura franchi un pas très très important. Ce schéma de développement touristique, et je fais allusion à 2-3 échanges que l'on a pu avoir en aparté pendant les pauses, c'est véritablement un document important qui sera bouclé en juin l'année prochaine.

Ce document vient bien évidemment télescoper avec tout ce que tout le monde a envie de faire dès aujourd'hui dans le tourisme et, pas plus tard qu'hier, les annonces sur les tarifs de la nouvelle compagnie aérienne qui va nous desservir bousculent tout le monde, acteurs du secteur et clients. Il y a déjà eu quelques appels pour savoir comment est-ce que dans le schéma on intégrait la desserte aérienne. La conclusion c'est qu'on est, de mon point de vue, dans un système dynamique et que les choses se font, et que les initiatives privées viennent en permanence, non pas bousculer mais alimenter nos réflexions et nous faire avancer.

En tout cas, pour mettre en perspective le schéma de développement touristique par rapport aux autres composantes de notre territoire que sont en particulier les filières agricoles et agroalimentaires, je rappellerai que pendant des années le grand grand modèle de

notre île au plan cannier, c'était Hawaï. Hawaï, qui avait dans les années 80 environ de 88 000 ha exploités en canne à sucre. C'était donc vraiment le grand modèle avec qui Ercane collaborait, c'était la référence mondiale. L'année dernière Hawaï a fini l'exploitation de ses derniers hectares de canne et a entièrement dédié son territoire au tourisme. Dans notre logique où nous exploitons 24-25 000 ha en canne qu'on préserve avec fermeté, on doit aussi accepter de se poser des questions et de lever les tabous qui sont de vraies impasses pour nous si on ne se pose pas les bonnes questions.

J'en reviens aux schémas, il y a également deux derniers schémas importants dans le cadre de la réflexion et de la cohérence renforcée indispensable. Le schéma régional des infrastructures et des transports, il suffit à quiconque de prendre la route pour comprendre que l'on a des vraies réflexions à mener et à faire aboutir.

Et enfin, un dernier schéma, très important, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

À partir de ces points, je dois rajouter qu'il y a un document majeur sur lequel la Région travaille, avec l'ensemble des partenaires concernés et ils sont nombreux, c'est le fameux SRDEII, le schéma régional du développement économique, d'internationalisation et d'innovation, document extrêmement important et je l'avais indiqué hier matin, qui sera bouclé pour début décembre et remis au préfet puisqu'il s'agit là d'une déclinaison sur la période de la mandature, de la mise en œuvre à la fois des piliers et des axes financiers tels qu'ils ont été définis. Ce schéma ne comprend que des mots importants, mais il en comprend un qui est particulièrement important, internationalisation, et l'ensemble des questions et des interventions qui ont précédé la mienne ont souligné cet enjeu pour un territoire insulaire, limité, avec toutes les contraintes que l'on a pu évoquer depuis hier. On est la France, on est l'Europe dans ce coin du monde, autour de nous un arc indien extrêmement riche, extrêmement demandeur dans lequel on peut s'épanouir et très clairement cette internationalisation, plutôt que simplement évoquer l'exportation, c'est celle qui est indispensable aujourd'hui et demain. Celle dans laquelle il y a déjà des actes forts dans certaines filières et dans laquelle il faudra poursuivre nos efforts pour conquérir notre avenir choisi. Alors, l'ensemble de ce que j'ai pu indiquer au titre des perspectives de développement économique, c'est un ensemble de mesures que vous connaissez ou, dans tous les cas, qui sont accessibles sur l'ensemble des cadres financiers que pilote la Région.

Une question récurrente est celle d'une plus grande efficacité directe des mesures, et là je sais que peut-

être quelques-uns vont bondir mais, clairement, la difficulté quand on est chef d'entreprise, je peux savoir de quoi je parle, c'est de se retrouver dans cet ensemble complexe, avec tout un tas de règles dans tous les sens et lorsque l'on évoque ingénierie financière, lorsqu'on évoque le besoin des entreprises, on comprend bien que l'un des premiers besoins c'est de clarifier l'accès au fonds, mieux comprendre l'organisation des mesures, d'être accompagné dans ces dispositifs et au titre des entreprises, un dispositif spécial va être lancé très prochainement avec des modèles accessibles, ce que l'on appelle le « SAV », pour accompagner les entreprises dans ce parcours un peu compliqué et pour qu'on profite au mieux, je dis bien au mieux, des fonds européens qui se sont déversés depuis déjà quelques décennies, mais qui vont et doivent continuer. Et on doit savoir optimiser notre action, l'action des entreprises, parce que c'est la clé de l'emploi.

Alors, une fois que tout cela est dit, l'ambition de la Région est donc une plus grande cohérence dans l'action publique. Nous sommes aujourd'hui au sein du département et je tiens à souligner, pour son Vice-président présent, que nos Présidents et nos Assemblées établissent et concluent un accord de cohérence territoriale. On a, je crois, une fenêtre d'action qui est extrêmement intéressante, de coopération renforcée et qu'on va pouvoir, parce qu'on le veut, le mettre en œuvre. Au-delà de cette cohérence entre les deux collectivités, il y a bien évidemment au plan horizontal, l'ensemble des acteurs, Région, Département, Communes. On doit poursuivre notre travail main dans la main, même si effectivement dans notre île il y a le Nord, le Sud, l'Est et l'Ouest, et que bien sûr chacun veut sa part dans chacune des régions, chaque commune veut sa part d'investissement.

Il est de notre responsabilité d'avoir une vision globale.

S'agissant d'un niveau plus vertical, il nous reste effectivement à améliorer nos relations et à travailler mieux. Ce travail, on le mène quotidiennement mais avec, pour ce qui concerne la Région, un manque de moyens pour pouvoir signer, engager les relations diplomatiques internationales et mettre en œuvre une politique réelle de coopération et d'internationalisation. Alors, en même temps que ça se fait et qu'on le dit comme étant un frein, cela fait donc parti des demandes évoquées par la Région récemment dans le cadre de l'évolution des RUP et de l'expérimentation. Je dois quand même souligner qu'on sait le faire, par exemple hier, dans le cadre de la commission mixte qui a réuni la Région et le gouvernement mauricien. On a su conclure 2 points importants : accords de non-agression sur nos territoires respectifs, en définissant les liens croisés pour servir les marchés, mais en même temps, début de liste des thèmes et des

filières sur lesquelles nous irons ensemble à la conquête des marchés extérieurs. Cela s'est fait hier, entre la Région et le Gouvernement mauricien et je crois qu'il faut y voir réellement un changement d'approche. Que l'on puisse faire ça c'est important et cela veut dire qu'on va y donner du sens.

Le deuxième niveau de cette verticalité, c'est bien évidemment l'ensemble des relations avec l'Union européenne. Beaucoup a été dit depuis hier, diversement, et mon confrère Jean-Paul Virapoullé n'est plus là mais autrement je le lui aurais redonné la parole avec plaisir. On a voulu sur cette mandature ouvrir un nouveau modèle économique et c'est une option qui a pris forme de façon importante de notre point de vue à partir de la décision de la Cour européenne de justice tombée le 15 décembre 2015.

Je conclurai en citant simplement le Président de la Région qui vient de rappeler récemment, à l'occasion de la 21^e conférence des RUP à Madère, l'ambition de la mandature : « redonnons aux acteurs locaux toute la force et toute la responsabilité des stratégies, des projets et des propositions d'actions ». Dans cette réflexion, il faut bien lire qu'il y a un changement de paradigme, qu'il y a une volonté de bousculer peut-être un peu le modèle, prendre des risques parce que décider c'est renoncer, c'est prendre des risques et se lancer incontestablement dans une nouvelle dynamique pour La Réunion. En tous les cas, l'ensemble des fonds européens, ceux de la Collectivité, l'ensemble des Orientations stratégiques, va dans le sens de ce nouvel élan donné pour l'économie réunionnaise et pour apporter une réponse au problème de l'emploi, si dramatique dans notre île.

Je conclus sur cette note socio-économique remplie d'ambition et d'espoir. Je vous remercie pour votre attention.

Table-ronde de la Session 4 : « Quelles perspectives pour La Réunion de demain ? »

Président de session :

Stéphane Foucault

Directeur de l'agence AFD à La Réunion

Intervenants :

Jean-Claude de l'Estrac

ancien Secrétaire général de la COI et ancien Ministre mauricien des affaires étrangères

Nassir Goulamaly

Directeur général du Groupe Océinde

Philippe Arnaud

Président de Digital Réunion
et Directeur de Médialight

Jean-Raymond Mondon

Président du CESER de La Réunion

Modérateur :

Abdoullah Lala

Vice-président du CESER de La Réunion, Président de la Commission Développement économique

Introduction de la table-ronde

Le Président de session rappelle que l'analyse des perspectives pour La Réunion de demain renvoie autant au sujet de la gouvernance du territoire que de l'adhésion à un schéma de cadrage stratégique. Les interventions de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien et de Mme Danièle Le Normand, 8^e Vice-présidente de la Région ont permis de poser des éléments clefs pour ce débat.

Le Modérateur indique que l'économie de La Réunion s'est construite depuis la départementalisation en deux temps :

La politique de la demande avec le temps du rattrapage et de l'égalité sociale, mais cette politique des transferts ne peut pas être sans fin.

La politique de l'offre qui met en place le soutien à l'investissement pour une économie caractérisée par des handicaps structurels.

Synthèses des interventions

Jean-Claude de l'Estrac

Est-ce que La Réunion joue vraiment ? La Réunion est-elle empêchée d'avancer ?

La Réunion dont le modèle paraît s'essouffler dispose pourtant de tous les atouts nécessaires à son développement.

Pour l'ancien Secrétaire général de la COI, se pose la question de la possible nécessité d'autonomie exprimée dans les discours afin de permettre à La Réunion « de gagner ». Dans le cadre de la départementalisation, il faut appréhender un « désir de France » et un « besoin d'autonomie ». Mais ces concepts ne sont pas contradictoires. En effet, les progrès réalisés au cours des 70 ans de départementalisation sont spectaculaires. La Réunion est le territoire le plus avancé de la région. Mais, l'île ne peut pas se contenter d'être seule un îlot de prospérité dans un océan de misère. Dans ce cadre, de quelle manière l'espace géographique est-il un atout alors qu'il est le plus souvent abordé comme une contrainte ? La Réunion est en avance et doit faire bénéficier les autres pays de cet apport, de cette expertise pour la région. La diversité des statuts est une chance.

Les autorités françaises ont fait des efforts financiers mais l'égalité entre départements d'Outre-mer et métropole n'est toujours pas une réalité. Ce constat d'échec est surtout la marque d'un modèle qui s'essouffle, bâti sur la solidarité nationale. Il reste des chantiers à réaliser. Ainsi, cette solidarité n'induit-elle pas un effet pervers bloquant, empêchant d'aller plus loin notamment au niveau institutionnel ?

En comparaison, l'île Maurice, lors de son indépendance en 1968, était l'un des pays les plus pauvres de la planète, caractérisé par la monoculture de la canne à sucre, une démographie galopante et un chômage massif. Pourtant, malgré ces handicaps et sans la présence d'aucun des déterminants traditionnels du développement, le pays a réussi à se transformer et à atteindre aujourd'hui un niveau de développement de pays à revenu intermédiaire.

De fait, la principale ressource est la ressource humaine ; la diversité culturelle ne doit pas être conçue comme une menace ou une contrainte, mais comme une richesse. La Réunion dispose exactement des mêmes déterminants de croissance que ceux utilisés par l'île sœur : des ressources humaines de qualité et des cultures diversifiées qui permettent de se connecter au monde, tout en s'insérant dans la chaîne de valeur en utilisant des techniques de différenciation. La Réunion est une destination très intéressante pour un investisseur, non pour son marché intérieur mais

comme hub vers l'international. Elle dispose de tous les atouts avec des ressources humaines et des infrastructures de qualité, ainsi que des institutions stables. L'Indianocéanie, c'est être ensemble pour aller conquérir d'autres marchés, ceux de l'Afrique australe, de l'Afrique de l'est, marchés qui représentent près de 200 millions d'habitants qui sont les débouchés de demain.

Nassir Goulamaly

En tant qu'entrepreneur, quels sont les secteurs d'avenir et leurs perspectives aujourd'hui à La Réunion ?

Les entrepreneurs réunionnais ont l'ambition et la volonté de se développer et d'innover à condition de disposer d'un écosystème favorable grâce à des outils de désenclavement.

Grâce à la départementalisation, La Réunion dispose d'une jeunesse formée, de la stabilité économique et politique ainsi que de la sécurité sanitaire. Il s'agit d'une chance pour les investisseurs. Avec l'octroi de mer, la stratégie d'importation/substitution a permis de créer une dynamique industrielle locale. Beaucoup de chefs d'entreprises en sont issus et ont pu faire émerger, à La Réunion, un écosystème économique favorable à la création d'entreprises dynamiques.

Le Groupe Océinde en est le produit. Avec aujourd'hui près de 600 collaborateurs en métropole, le groupe s'appuie sur les valeurs réunionnaises du vivre ensemble, du respect de l'autre et du « moucatage » (l'autodérision qui est aussi une richesse).

La Réunion a des champions industriels. Le Groupe Océinde dispose par exemple de son propre laboratoire de peinture industrielle, avec une quinzaine d'ingénieurs développant des produits adaptés au milieu tropical qui ont une forte valeur ajoutée.

La nécessité politique est différente d'un besoin d'autonomie ; elle se situe dans le désenclavement du territoire à travers trois outils de connexion nécessaires aux chefs d'entreprises :

- le maritime : cette problématique doit nécessairement être relancée en raison du risque de marginalisation de la zone dans le commerce maritime mondial (ouverture de nouvelles routes maritimes par l'Arctique) ;
- l'aérien : La Réunion dispose d'un fort outil de désenclavement avec la compagnie Air Austral qui est compétitive et qui crée des emplois. Or, il est indispensable d'avoir des liaisons régionales pour le développement des échanges économiques intra-zone ;

- le numérique : il s'agit d'un investissement obligatoire au développement. Grâce à THD Group (avec l'appui des banquiers et de l'AFD), La Réunion sera un département fibré à 80 % en réseau FTTH, à 10 000 km de la métropole (concept de smart island). Le numérique est un précieux atout pour la formation, la recherche ou la santé.

Ces projets ambitieux démontrent que La Réunion a de l'ambition malgré la petite taille de ses acteurs économiques. Pour cela, les entreprises réunionnaises ont besoin d'un environnement favorable pour devenir plus fort face aux multinationales. La Réunion apparaît comme « La Suisse de l'océan Indien » (jeunesse formée, infrastructures de qualité, santé accessible et formation). Les marchés africains sont atteignables avec les outils de désenclavement évoqués.

Philippe Arnaud

Avec une évolution vers une « ubérisation » de l'économie, quels apports des nouvelles technologies du numérique pour la croissance à La Réunion ?

Le numérique permet de créer de nouveaux leviers de développement à travers la réindustrialisation du territoire et l'intégration de tous les publics vers l'emploi.

Le secteur du digital à La Réunion représente 500 entreprises, 5 000 emplois et 1,5 milliard de chiffre d'affaires. C'est une filière structurée à l'initiative de la Région Réunion.

La Réunion est confrontée à une problématique d'économie d'échelle et à des contraintes spécifiques du fait de son éloignement. Mais, avec le numérique on assiste à un vrai changement de paradigme. Le territoire réunionnais est une économie de services et de connaissances qui nécessite une régionalisation.

Au-delà de cette ouverture régionale, un levier de développement serait également s'engager vers la réindustrialisation du territoire grâce au numérique, à travers l'exemple des imprimantes 3D. La demande actuelle est tournée vers plus de personnalisation et cet outil le permet. Il pourrait être utilisé pour réexporter des savoirs faire locaux.

Le défi à relever se situe également sur le volet de l'éducation et de la formation. La première ressource de l'île, ce sont ses jeunes. Au-delà des formations de hauts niveaux, les espaces numériques contribuent à un accompagnement de tous les publics avec la conception de cursus courts, avec des savoir-faire très fins et valorisants (concept de fab Lab). Il apparaît nécessaire de peser davantage sur ce qui est fait localement, de développer l'alternance et d'adapter la formation aux besoins.

Jean-Raymond Mondon

Quels sont les éléments à mettre en œuvre pour assurer le développement économique et social de La Réunion ?

L'analyse des enjeux est aujourd'hui connue et documentée mais il reste à actionner une mobilisation commune pour mettre en œuvre ces solutions.

L'enjeu pour La Réunion, c'est la formation des hommes et l'évolution des mentalités. Les travaux du CESER et de la SRI (stratégie régionale d'innovation) sont largement repris dans les discours de ces deux journées de travaux. Or, alors que les orientations nécessaires au développement sont connues, elles restent encore peu appliquées. La société civile reste peu écoutée. Le territoire de La Réunion n'est pas limité à son propre territoire. C'est l'océan Indien. On célèbre la départementalisation mais le développement de La Réunion a démarré dès le début du siècle. Il est nécessaire de travailler en commun pour assurer un avenir à nos jeunes, sans que les décisions restent prises dans les bureaux. L'expertise de La Réunion développée pour construire la SRI sert désormais d'exemple à Bruxelles auprès d'autres petites îles. La Réunion a des atouts mais il faut passer à l'acte.

- Un certain schéma de fonctionnement de la société réunionnaise est entretenu. Les Réunionnais sont privés de leur capacité à explorer d'autres possibles.
- Le problème n'est pas statutaire mais dans la culture de la réussite. Il n'est nécessaire de développer un artifice de statut mais la réforme d'un modèle qui enferme la population dans l'immobilisme apparaît comme un besoin.

Résumé des échanges avec la salle

- Il existe des marges certaines de progression à La Réunion afin de dégager une capacité à faire de l'innovation sociale, notamment dans le cadre du mouvement d'éducation populaire.
- La participation de la population aux projets, sa formation, émerge comme un ressort indispensable aux perspectives de développement.
- Il faut associer la population aux prises de décision dans notre société.
- Au-delà de la question de l'autonomie, c'est la capacité de décision supplémentaire pour le niveau local, l'aptitude aux décisions qui est essentielle et qu'il faut faire évoluer (exemple d'Hawaï).
- La Réunion a une forte compétence dans la production de documents stratégiques structurants mais quelles sont les réussites réelles de mise en œuvre ? La mise en commun doit être organisée pour une répartition des tâches dans un calendrier précis.

SYNTHÈSE GÉNÉRALE

Philippe Jean-Pierre (<i>CEMOI</i>).....	133
--	-----

Mesdames, Messieurs,

Ces deux journées nous ont permis de célébrer avec intensité et conjointement à la fois 70 ans de départementalisation et 50 ans d'observation par l'Insee de cette dynamique de développement.

Une impression issue des célébrations antérieures semblait planer sur celle qui nous a rassemblés cette année : les décennies passent, les constats d'écarts, de déséquilibres et mal développement demeurent.

Certes, nous aurions pu être tentés par un simple prolongement de ce regard, mais la problématique de ces deux journées nous a invités à une toute autre posture. En effet, à quels défis, à quels enjeux, quelle ambition doit répondre ou faire face cette région ultrapériphérique de l'océan Indien ? Quels enseignements peuvent être tirés de 70 ans de politique de développement pour consolider dans le futur la trajectoire de rattrapage entamée ?

Bien sûr, dans ce cadre de réflexion, l'histoire peut être utile non pas seulement pour se lamenter sur tel ou tel épisode ou rendez-vous raté mais pour comprendre avec objectivité les faits et ainsi différencier les leviers de croissance et de développement les plus adaptés pour l'avenir. Je veux ici saluer tout le travail produit par les collègues chercheurs et historiens. Ceux-ci n'ont eu cesse de produire un volume de connaissances éclairant dans ce domaine non seulement sur la période concernée par ce colloque mais aussi sur la période pré-départementale illustrant déjà de la capacité de génie et de résilience de la population réunionnaise.

Cette histoire contemporaine d'une des quatre vieilles colonies s'apparente sur les 70 dernières années à une véritable « Grande Transformation » à l'instar de celle mise en avant par K. Polanyi en 1944 au sujet de l'économie de marché. Cette dynamique n'a pas été linéaire dans le temps. Durant deux jours, les différentes sessions ont permis de l'illustrer tous azimuts avec richesse et clarté au niveau de la gouvernance, de l'éducation et la formation du capital humain, de l'aménagement du territoire et de la construction des villes, du comportement des acteurs aussi bien des consommateurs que des investisseurs, de la dotation de l'île de ces moteurs économiques... Ce faisant nous avons observé la mue de La Réunion, enlisée en 1946 dans un piège de pauvreté, en une véritable vitrine de l'Europe dans l'océan Indien en ce début de XXI^e siècle. Les statistiques présentées durant ces deux journées ont attesté de cette évolution digne de celles associées aujourd'hui aux économies émergentes. Au total,

malgré quelques rendez-vous ratés comme celui de l'abandon du franc CFA, car synonyme de la perte de compétitivité régionale de l'économie réunionnaise, c'est bien l'impression d'un miracle économique qui caractérise l'île de La Réunion. Mais cette « success story » est-elle pour autant durable ? N'est-elle pas au contraire de plus en plus vulnérable ? Telles ont été aussi les préoccupations qui ont focalisé notre attention durant les sessions orientées vers l'avenir.

Sur ce plan, point d'ambiguïté ! Une unanimité s'est faite autour d'un constat : le modèle actuel de croissance et développement semble avoir atteint ses limites. Il nous faut le changer et nous projeter au-delà de nos frontières habituelles. Il s'agit alors de dépasser les constats des contraintes permanentes pour au contraire en faire des opportunités. En d'autres termes, il nous faut non seulement jouer le coup d'après mais aussi passer d'une attitude réactive à un regard prospectif : imaginer le futur que l'on souhaite pour éclairer la décision du présent.

La période est propice pour cela. D'abord, depuis quinze ans, une prise de conscience a eu lieu sur « la fin de l'Histoire » assise uniquement sur des transferts publics abondants. De même, les huit dernières années, marquées par une des plus importantes crises économiques contemporaines, ont révélé nos faiblesses structurelles malgré notre apparente réussite. Ensuite, le contexte dans lequel nous évoluons est fait de nouveaux paradigmes articulés autour de l'économie des usages, de la fonctionnalité, du partage, de la circularité,... qui bouleverseront rapidement nos habitudes de production et de consommation.

Cette seconde journée, et plus particulièrement son après-midi, ont été riches en contributions nourrissant dans plusieurs directions ce regard vers le futur : les nouveaux enjeux autour des communs, les interrogations autour de la gouvernance, le rapport à l'Union européenne (et les contraintes posées par exemple par le régime général d'exemption par catégorie), les dimensions de la compétitivité prix et hors prix, le rôle du décideur dans sa conduite de la stratégie de développement. Ces ateliers ont insisté sur la nécessité d'identifier les défis afin de doter La Réunion des outils adéquats pour les relever.

Dans cette perspective, doit être d'abord posé le défi de l'Humain. « Il n'y a de richesse que d'hommes » disait J. Bodin et cela s'applique aussi à La Réunion, dont la principale ressource naturelle se situe dans l'intelligence de ses résidents. Former, éduquer, nourrir, loger, employer, vivre ensemble sont autant d'enjeux qui doivent mobiliser nos énergies.

Dans un monde caractérisé par des mutations accélérées, il est ensuite indispensable de sécuriser la trajectoire de développement de l'île sur différents axes aujourd'hui fragilisés ou vulnérables : financier, alimentaire, énergétique, social, écologique,...

L'identification de ces enjeux concourt à l'élaboration de la stratégie de développement nous invitant à nous projeter d'une part, dans le temps, en mobilisant l'innovation sous toutes ses formes comme source de nouveaux facteurs de compétitivité et, d'autre part, vers de nouveaux horizons en faisant de l'internationalisation le nouveau cadre d'épanouissement de nos entreprises.

Soyons rassurés ! L'ouvrage est déjà sur le métier. Les réflexions contribuant à l'émergence d'un nouveau modèle économique foisonnent. Les présentations faites par la Vice-Présidente de la Région et les services de l'Etat l'attestent. En premier lieu, l'ambition du long terme est posée puisque la Stratégie de Spécialisation Intelligente permet d'identifier trois grands champs de spécialisation : la bioéconomie mobilisant toutes les possibilités issues des ressources de l'or vert et de l'or bleu ; le tourisme expérientiel, l'île agile conjuguant les apports de la société digitale et inclusive pour produire des solutions durables. Autrement dit, il s'agit ici de bâtir un nouveau cadre compétitif pour sortir l'économie réunionnaise de la seule guerre des coûts, vouée sur un aussi petit territoire, à l'échec. En deuxième lieu, l'amélioration de l'efficacité du fonctionnement des marchés, la simplification des procédures et leur mise en cohérence participent des conditions nécessaires à cette transformation. Faisons preuve ici d'intelligence afin d'éviter de plaquer des « réflexions hors-sols » telles que celles issues par exemple de l'application du RGEC. En troisième lieu, cette investigation du champ des possibles ne pourra éluder l'arbitrage efficacité-équité. Dans un monde où l'exigence de compétitivité est la seule règle pour survivre sur les marchés, l'amélioration de la performance des entreprises ne doit pas nous conduire à renoncer à la bienveillance à l'endroit du territoire. Dans ce cadre, la raison nous invite sans doute à ne plus vouloir tout faire et à imaginer de nouvelles localisations pour nos productions en puisant par exemple dans la complémentarité des îles de l'océan Indien.

Cette transition impose comme on le voit des choix, des réformes voire peut-être des ruptures. Elle invite au courage. Elle requiert aussi de mobiliser les acteurs. Cela ne pourra se faire sans l'élaboration d'un projet. Tel a été une fois de plus l'appel lancé par le dernier atelier : quel projet pour mobiliser les Réunionnaises et les Réunionnais ? Quel projet pour conduire à une

plus grande compatibilité entre les rationalités individuelles et la rationalité collective ?

Imaginer un projet mobilisateur pour La Réunion ne peut se faire sans répondre à la question : « qu'est ce qu'être Réunionnais dans 20 ou 30 ans ? ». La réponse se situe peut-être en dehors de la boîte tant le monde évolue vite et nous incite à concevoir un nouveau « business model innovant » dans un contexte aux contours géopolitiques incertains. À ce niveau, La Réunion regorge de possibilités et d'opportunités. Tel un jardinier des ressources rares, il lui faut seulement mobiliser ses talents au service d'un territoire producteur de solutions durables et exportables. Celles-ci peuvent être effectivement utiles aux autres régions de la planète exposées à des enjeux similaires sur le plan énergétique, du traitement des déchets, de la sécurité alimentaire, du vivre ensemble apaisé...

Au final, ce sont donc bien deux journées riches en productions qui, tout en puisant dans l'expérience de l'histoire, ont une nouvelle fois montré que le roseau réunionnais s'il a plié, n'a jamais rompu. C'est bel et bien dans cet état d'esprit que nous devons imaginer l'avenir... Celui-ci n'est pas sans risque mais il ne nous effraie pas non plus car à La Réunion nous savons que : « lé pa kapab lé mor san essayé » !

DISCOURS DE CLÔTURE

Discours de clôture de la représentante de la Région

Danièle Le Normand..... 137

Discours de clôture du représentant du Département

Alain Armand 138

Discours de clôture de la représentante de la Région

Danièle Le Normand

*Monsieur le Préfet,
Messieurs les Parlementaires,
Mme la Présidente du Conseil départemental,
Mme la Directrice régionale
de l'Insee Réunion-Mayotte,
Mesdames et Messieurs les organisateurs,
Mesdames, Messieurs,*

Je voudrais très sincèrement remercier chacune et chacun, intervenants et auditeurs, pour leurs contributions et participations, dans le cadre de ce colloque consacré aux 70 ans de la départementalisation. C'est avec plaisir que j'y ai pris part.

J'en retiens des débats riches et constructifs, dans la diversité de nos tendances politiques, des échanges qui ont eu le mérite de nous éclairer sur un événement majeur du passé, très prometteur, mais également bloquant sur certains aspects, et que nous nous attachons aujourd'hui à rénover.

Il est clair aujourd'hui que nous devons agir et assumer la nécessité d'un changement de cadre et de perspective afin d'anticiper les défis futurs, et en faire des leviers d'activité.

Nous nous situons aujourd'hui à un tournant majeur pour l'avenir de notre île, qui appelle et exige du volontarisme, du dialogue, de la cohérence, de l'opérationnalité.

En tant que chef de file du développement économique du territoire, nous prenons pleinement nos responsabilités et ce sont ces principes qui guident notre action stratégique et prospective, comme j'ai eu l'occasion de le détailler lors de la session précédente consacrée aux « perspectives pour demain ».

Je conclurais donc en réaffirmant le souhait de la Région Réunion, qui en appelle à la poursuite de tels échanges concertés entre forces vives réunionnaises. Dans cette perspective, je vous invite à nous rejoindre prochainement, à l'occasion des ateliers que nous organisons la semaine prochaine afin d'élaborer notre schéma régional de développement économique.

Et c'est ainsi que nous avancerons ensemble, vers notre « île des solutions durables ».

Je vous remercie de votre attention.

Discours de clôture du représentant du Département

Alain Armand

*Monsieur le Préfet,
Monsieur le Sénateur-Président de Région,
Monsieur le Sénateur,
Messieurs les Sénateurs honoraires,
Monsieur le Député,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames et Messieurs les élus, chers collègues,
Mesdames et Messieurs,*

Nous venons de vivre deux jours intenses de réflexions sous le signe des 70 ans de la Départementalisation. Cet événement majeur pour nous, Ultramarins, et particulièrement pour nous, Réunionnais, marque incontestablement une ère nouvelle. Non seulement, ce colloque nous a permis de revivre cet événement fondateur, tant sur le plan social, économique que juridique. Mais aussi et surtout, il nous a permis de tracer des perspectives solides quant au nouveau modèle de développement économique, social et territorial que nous devons chercher et poursuivre.

Si le modèle de développement fondé sur la départementalisation arrive à bout de souffle, comme l'ont souligné de nombreux intervenants, nous devons continuer nos travaux car les défis à venir sont nombreux : transition démographique, avenir de la filière canne, place et rôle de La Réunion dans l'Océan Indien, la question de l'urgence climatique, l'accompagnement des filières innovantes et l'action en faveur de l'entrepreneuriat...

Notre Île regorge d'atouts, encore faut-il que nous les saisissons et transformions ces atouts en véritables vecteurs d'un développement économique, social et territorial ambitieux et adapté à notre environnement.

Je ne vais pas revenir sur les interventions, de très grandes qualités, que nous avons entendues ici même. Mais je voudrais saluer les membres du comité organisateurs, au titre desquels l'Insee, l'IEDOM, l'AFD, les services du Département, ceux de l'État. Cette initiative permet aux acteurs politiques que nous sommes d'approfondir toutes ces questions, et d'enrichir notre réflexion.

Mais d'ores et déjà nous pouvons inscrire ce colloque dans une dynamique de progrès. La Réunion, département français depuis 70 ans, doit devenir aujourd'hui le moteur et l'acteur de son propre développement. Inscrit au Patrimoine mondial de l'Unesco, l'environnement de La Réunion offre aujourd'hui toutes les possibilités pour accroître son marché tant intérieur qu'extérieur. Et les outils législatifs et constitutionnels dont nous disposons, nous permettent assurément de défendre ce nouveau modèle, tout à la fois économique, social et territorial.

Je crois que les mots d'ordre sont donnés aujourd'hui : responsabilité, intelligence institutionnelle, solidarité des territoires et audace dans les initiatives, à nous de nous donner les moyens de nos propres ambitions !

Je vous remercie de votre attention.

REMERCIEMENTS

Les organisateurs du Colloque consacré aux 70 ans de la départementalisation
Le Conseil départemental, l'AFD, le CESER, le CEMOI, l'IEDOM et l'Insee

remercient

Les intervenants, l'ensemble des participants,
M. Brugnon et Mme Verron de l'Université pour la création du site internet,
la société Chababa (www.chababa-communication.com)
qui a réalisé le programme et les éléments de communication
pour leur contribution à la réussite de cette manifestation.

ABADIE Alain	Conseil régional	COURIAUT Julie	AFD
ABANOUR DIJOUX Sakina	Université de La réunion	COURTEAUD Michel	Conseil départemental
ABOUBACAR BEN-VITRY Faouzia	Conseil régional	COURTOIS Ludovic	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de La Réunion – CRPMEM
ADOLPHE Frédéric	CESER	COUSIN Rodolphe	Conseil Régional de l'Ordre des Architectes Réunion
AGOSTINI Paul-François	Lycée de Trois Bassins		
AJIR Sébastien	Insee	DAYRAUT Lolita	
AKBARALY thomas		DE CHATEAUVIEUX Jacques	Président-directeur général de l'entreprise Bourbon
ALBANO Renette	Insee		
ALBANY Renée-Paul	Conseil départemental	DE COURSON Jean marc	BNP Paribas
ALLAGUERISSAMY Jean-Yves	Conseil municipal	DE L'ESTRAC Jean-Claude	Ancien Secrétaire général de la COI
ANDRE Christiane		DE PALMAS Françoise	ADIR
ANDRE Frédéric	Cabinet EXA	DEMERY Nathalie	Conseil départemental
ANDRE Jeanne	Conseil départemental	DENYS Jean-Claude	ARS OI
ANDRE Michèle	CESER	DIJOUX Marie-Josée	Mairie de la Plaine des Palmistes
ARDOINO Magali	IEDOM	DINDAR Nassimah	Conseil départemental
ARHAN-HOARAU Frédéric	IEDOM	DUCHEMANN Yvette	Conseil départemental
ARMAND Alain	Conseil départemental	DUCHENE Maryse	Conseil départemental
ARNAUD Philippe	Digital Réunion	DUNAND-ROUX Sandrine	Medef
ASERVADOMPOULE Philippe	SODEGIS	DUPLOUY Berangere	Insee
ATANARI Thomy	Chambre d'agriculture	DUPONT Guy	
ATCHAMA Didier		DUPONT-LASSALLE Julie	Université de La Réunion
AUBRAS Farid		ERAPA Sergio	Conseil départemental
AUBRY Gilbert	Évêché	ESPERET Jean-Pierre	CINOR
BADAT Hosman		ESPITALIER-NOEL Véronique	Commission de l'Océan Indien
BADAT Rabia		FABRE Édouard	Insee
BAILLIF Thérèse	CEVIF	FAGNOT Olivier	Insee
BAKTAVATSALOU Ravi	Insee	FONTAINE Bernard	SIDR
BALNAIK jordan	Université de La Réunion	FONTAINE Idriss	Université de La Réunion
BANON Maximin	CESER	FOUCAULT Stéphane	AFD
BARATE Maurice	Préfecture	FOUCQUE Frédéric	
BASTIDE Meryse	Chambre d'agriculture	FOUREL Michaël	SAFER
BEGUE Patrick	Mairie de L'Entre-Deux	FROMENS Jean-François	CESER
BELTRAND Thierry	IEDOM	GABORIAU Laurent	Parc Technor
BENARD Jean-Paul	Arajufa	GAGNEUR David	Conseil départemental
BIGEY Gaston	Nexa	GANGNANT John	Conseil Départemental -Direction des Finances
BOE Julie	Insee	GAUVIN Gilles	Conseil départemental
BONNEAU Christian	FEHAP	GOULAMALY Nassir	Oceinde
BOUTARD Kevin	CIRAD	GREGOIRE Chantal	CESER
BURIEZ Nicolas	EDF	GROSSET- PARIS Isabelle	
CADET Valérie	Secretariat General des Hauts	GUERIN Philippe	
CAFARELLI François	Université de La Réunion	GUILLAMOT Jacques	Initiative Réunion
CAILLABET Alain	Aviation civile	GULTZGOFF Germain	2G Conseil
CAILLER Cédric	Cerquel Qualitatel Certification	HAM-CHOU-CHONG Gilles	Grand port maritime de La Réunion
CARMI Nicolas	CESER	HENON Christian	CBO
CAZET Fasia	Université de La Réunion	HENRY Jacqueline	Conseil départemental
CERISOLA Maurice		HERGALT Thierry	Fondation Abbé Pierre
CHABRIAT Jean-Pierre	Université de La Réunion	HERMESSE Xavier	Groupe Zeop
CHANE-KUNE Catherine	Conseil départemental	HERMET François	Université de La Réunion
CHEN-YEN-SU Yvette	CESER	HERVE Patrick	Université / Conserv. National des Arts et Métiers
CHERRIER Gérard	DIECCTE	HINTERMANN-AFFÉJEE Mémona	Chargée de la diversité au Conseil supérieur de l'audiovisuel
CLAIN Philippe	Secrétariat Général des Hauts		
CODER Yohan	Insee	HOARAU Bruno	
COMBEAU Yvan	Université de La Réunion	HOARAU Jean-François	CEMOI
CORDIER Damien	Université de La Réunion	HONG-HOC-CHEONG Denise	Préfecture
COSIALS Suzanne	CHU Félix guyon	HOW-CHOONG Alex	
COSTES Bérénice	Insee		

LISTE DES PARTICIPANTS

HUBERT Gilles	Mairie de La Possession	MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand	Université de Bordeaux
HUET Eric	Insee	MONDON Jean-Raymond	CESER
HUMBLLOT Farid	Simplon Réunion	MONTEIL Christian	Insee
IBRAHIM Faiza	Conseil départemental	MOREL Catherine	CAUE
IBRAHIM Youssouf	Université de La Réunion	MOULAN Thierry	CESER
IDELSON Saphira	CESER	MOULLAN Yasser	Université de La Réunion
IMACHE Gwladys	Université de La Réunion	MOUROUVAYE Alçay	
INFANTE Nathalie	Caisse des dépôts	MOUTIAMA Chrylène	CESER
ISAUTIER Jérôme	ADIR	MURIEL Thierry	Conseil départemental
JEAN-PIERRE Philippe	CEMOI	NATIVEL Marie-Josée	CESER
JOLU Christian	France Volontaires	NICAISE Stéphane	CESER
JONZO Anne-Marie	Insee	NIRLO Séverine	Conseil départemental
JOSEPH Thibault	Mairie du Tampon	NOEL Jean-Paul	Aéroport de La Réunion Roland Garros
JUNOT Paul	CESER	OMARJEE Younous	Député européen
KICHENASSAMY-ALAMELOU Léo		LOUDARD Bruno	Secrétariat Général des Hauts
KLEIN Armelle	Université - IRD	PALANT-VERGOZ Aude	
KUBICEK Nathalie	Préfecture	PANCHBHAYA Salima	IPSOS
KWANCHEE Daniel	Conseil départemental	PARFAIT Yolande	Insee
LABOUREUR Estelle	Université de La Réunion / CIRAD	PARISOT Eric	Chambre d'Agriculture de La Réunion
LAI-KANE-CHEONG Alexandre		PAUSE Pierre	CESER
LAJOIE Gilles	CESER	PAYET Pierre	
LAJOIE Gilles	Université de La Réunion	PEGUILLAN Elisabeth	Parc Technor
LALA Abdoullah	CESER	PERRAIN David	IEDOM
LAUNAY Vincent	Préfecture	PERSONNE Joël	SEMADER
LAURET Ariste	SAFER	PHILIPPE Marcel	
LAURET Eric		PICARD Christian	CESER
LE MAIRE Sylvie	Syndicat du Sucre de La Réunion	PICAUD Jean-Claude	Conseil départemental
LE NORMAND Danièle	Conseil régional	PIGNOLET Vanessa	
LEBON Marissa		PONGÉRARD-PAYET Hélène	
LEBON Raymond	Secrétariat Général des Hauts	POTHIN Frédéric	Association Saint-François d'Assise (Asfa)
LEBRETON Christine	IEDOM	PRADEL Jean-Louis	CESER
LEGRAS Jean-Pierre	Conseil régional	PRIBA Benoît	Agorah
LEGROS Patrick	Conseil Départemental	PUCET Virginie	
LEO Diana	Insee	QUENTEL Maryvonne	CFDT
LEPINAY Angélique		QUENUM Sylvain	Insee
LKC Alexandre		RABAEY Gaëlle	Insee
LOCATE Noor		RAHIM-HAMED Chirine	Université de La Réunion
LOTFI Atoussa	IEDOM	RAMASSAMY Albert	Ancien Sénateur
LOWINSKY Yann		RAMCHETTY Roger	
LUCAS Raoul	CEMOI	RAMOUNE Corine	CESER
LUCILLY Céline	CESER	RAMSAMY-GIANCONE Céline	Université de La Réunion
MACE Jeanne	Fondation Père Favron	RANGAMA PETCHY Dimitri	
MACE Sébastien	Éducation Nationale	RIBES Mélanie	Université de La Réunion
MAGNAN Michel	EDF	RICHARD Julie	
MAILLOT Frédérique		RIGAL Aurélie	Agorah
MALE Marie Joseph	Air Austral	RIVIERE Françoise	AFD
MARATCHIA Jean-Bernard	Chambre d'agriculture	RIVIERE Jean-Pierre	
MARDAYE Ilingkanny	Université de La Réunion	RIVIERE Sandy	
MARIAMA ETIAN Thierry		RIVIERE-DERUISSEAU Dominique	Conseil départemental
MARIAYE Annéline	Agorah	ROCHOUX Jean-Yves	Université de La Réunion
MARIE Gabrielle	Conseil départemental	ROUX Élisabeth	CESER
MARIMOUTOU Albert	Mairie du Port	ROUX Valérie	Insee
MAROUDIN Sandrine	Université de La Réunion	SACRI Richel	CREFORM
MARTIN Gilbert	ACG Management	SAISHO Moeha	Université de La Réunion, LCF, IRD
MAUNIER Jacques	Chambre de Métiers et de l'Artisanat	SALVA Bernard	Association Régionale de l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale de l'Océan Indien
MAURY François	ARS-OI	SAM YIN YANG Gilbert	Office de l'eau Réunion
MAUVE Christian	CREFORM		

LISTE DES PARTICIPANTS

SAMINADIN Vincent	Agorah	TELEGONE Laurance	Université de La Réunion
SAMY Maëva	Université de La Réunion	THAZARD Christian	
SANDEAU Damien	RSMA	TIMOL Ayaz	Conseil départemental
SANDRON Frédéric	IRD	TOUZET Claude	Insee
SAVARANIN Erwan		VALLIAMEE Maëva	Université de La Réunion
SAVARANIN Jean-Hugues		VANHECKE Thaïs	Préfecture
SEGUIN Sébastien	Insee	VERGÈS Françoise	
SERVIALE Mario	Université de La Réunion	VERGÈS Paul	Sénateur
SERY Dominique	Initiative Réunion	VICTOIRE Sergio	Chambre d'agriculture
SLAMA Jean-Charles	CAF	VIDOT Emeline	Université de La Réunion
SOOKIEW Céline	Université de La Réunion	VIENNE Julien	Université de La Réunion
SORAIN Dominique	État	VIRAPOULLÉ Jean-Paul	Conseil régional
SOUPRAYEN CAVERY Logambal	ESPE et Université de La Réunion	VITRY Bernard	Banque de La Réunion
TAVERNIER Mathieu		WONG PIN Françoise	AD2R



GRAPHICA - DL N° 6278 - FÉVRIER 2017
IMPRIMÉ SUR PAPIER ÉCOLOGIQUE

SUIVI DE RÉALISATION : CESER

