

UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON - SORBONNE

**MASTER 2 DROIT - MENTION ADMINISTRATION PUBLIQUE
« STRATÉGIES INDUSTRIELLES
ET POLITIQUES PUBLIQUES DE DÉFENSE »**

PROMOTION 2018



Mémoire présenté par Olivier Hoarau

olivier.hoarau@funix.org

Directeur de mémoire Stéphane Rodrigues

Maître de conférence à l'école de droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

Directeur du Master 2 droit public « stratégies industrielles et politiques publiques de défense »

Avertissement

L'Université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les mémoires et les thèses de troisième cycle. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Informations de licence

La dernière version de ce document est téléchargeable à l'URL <http://www.hoarau.org/tourisme/reunion/memoire/index.php>

Il a été réalisé sous GNU/Linux (distribution [Mageia](#)) avec des logiciels libres :

- [LibreOffice](#) pour la rédaction
- [Zotero](#) pour la gestion des références
- [Gimp](#) pour la modification des images

Ce document est sous licence Creative Commons BY-NC-ND 2.0 FR, le détail de la licence se trouve sur le site <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/>. Pour résumer, vous êtes libres :

- **de Partager** — copier, distribuer et communiquer le matériel par tous moyens et sous tous formats

suivant les conditions suivantes:

- **Attribution** — Vous devez créditer ce document en citant le nom de l'auteur ou en faisant un lien vers le site qui héberge ce mémoire mentionné plus haut. Vous devez indiquer ces informations par tous les moyens raisonnables, sans toutefois suggérer que l'auteur vous soutient ou soutient la façon dont vous avez utilisé son mémoire.
- **Pas d'Utilisation Commerciale** — Vous n'êtes pas autorisé à faire un usage commercial de ce mémoire, tout ou partie du matériel la composant.
- **Pas de modifications** — Dans le cas où vous rédigez un autre document à partir de ce mémoire vous n'êtes pas autorisé à distribuer ou mettre à disposition ce mémoire modifié.

Pour toute question sur l'utilisation de ce mémoire, merci de contacter son auteur olivier.hoarau@funix.org

Remerciements

Je souhaite remercier Monsieur Stéphane Rodrigues d'avoir accepté de diriger ce mémoire, de m'avoir conseillé et accompagné.

Je remercie tout particulièrement Guy Berger, agrégé de philosophie et professeur émérite de sciences de l'éducation, pour sa relecture et ses conseils qui m'ont été précieux.

Merci également à mes parents qui de l'île de la Réunion m'ont relayé des nombreuses informations sur la « Réunion lointan », le climat social actuel et les (trop) nombreuses « z'affaires créol » de l'île qui ont alimenté ce document.

Résumé

La Réunion est une île d'extrêmes, de contrastes et pleine de contradictions.

D'extrêmes car elle cumule dans un espace exigü surpeuplé tous les risques physiques imaginables : l'inondation, les mouvements de terrain, les cyclones, les éruptions volcaniques, les séismes et les feux de forêts. Elle concentre également un large éventail d'inégalités sociales, elle est ainsi le département français qui compte à la fois le plus fort taux de bénéficiaires des minima sociaux et de l'impôt sur la fortune. Elle se caractérise également par un fort taux de chômage, de violence, d'illettrisme et de personnes touchées par l'alcoolisme et les problèmes de santé liés à la sédentarité et la malbouffe.

De contrastes avec une variété de reliefs et de paysages, on passe du lagon tropical à la haute montagne à plus de 3000 m d'altitude en l'espace de quelques dizaines de kilomètres. Elle compte également une variété et une diversité de population façonnée par trois siècles de peuplement et de colonialisme. Par ailleurs du fait des inégalités omniprésentes la Réunion cumule toutes les caractéristiques d'un pays riche et développé et d'un pays du tiers monde.

De contradictions avec un rattrapage économique par rapport à la métropole sur le modèle métropolitain par opposition à un développement propre prenant en compte les atouts et le contexte local qui a réduit les inégalités entre la Réunion et la métropole mais qui dans le même temps entretient voire augmente les inégalités dans la société réunionnaise. C'est aussi une île située dans un environnement régional actif en plein développement mais à la fois fermée et isolée et qui entretient des échanges quasi exclusifs avec la métropole. Contradiction également entre des réunionnais qui veulent être traités de la même manière que leurs homologues métropolitains mais qui affirment leurs différences notamment culturelles.

Aujourd'hui la réduction des inégalités marque le pas et fait face à un système en place conservateur et peu enclin à évoluer, pourtant la Réunion est une île riche de la diversité de sa population et pleine d'atouts qui n'attendent qu'à être exploités pour accélérer son développement et réduire les fractures qui minent la société réunionnaise.

Table des matières

Table des matières.....	7
Préambule.....	10
Introduction.....	10
Sur le concept d'égalité.....	10
L'égalité réelle.....	11
L'égalité des chances.....	12
Les inégalités objectives.....	13
Les inégalités subjectives.....	13
Faut-il combattre toutes les inégalités ?.....	13
La Réunion un rattrapage en trompe l'œil.....	14
Les débuts de la colonisation.....	14
La période de l'esclavage et de l'engagisme.....	16
La départementalisation.....	18
Les effets pervers du rattrapage.....	18
L'action déterminante de Michel Debré dans le développement de l'île.....	20
Un rattrapage en panne.....	24
Le poids de l'origine sociale dans l'égalité des chances.....	24
Partie 1 : Une évolution nécessaire du modèle socio-économique sous fortes contraintes.....	25
Titre 1 : Faut-il combattre toutes les inégalités avec la métropole ou les gérer ?.....	25
1.1 La prise en compte des départements et régions d'outre-mer au sein de la République et de l'Union européenne.....	25
1.1.1 Rappel historique.....	25
1.1.2 La place actuelle des départements et régions d'outre-mer dans les institutions françaises.....	26
1.1.3 La place des départements et régions d'outre-mer au sein de l'Union européenne.....	28
1.1.4 Des départements et régions d'outre-mer marginalisés.....	29
1.1.5 Les limites du modèle d'intégration français.....	30
1.1.6 L'exigence de solidarité nationale.....	31
1.2 Des inégalités socio-économiques.....	31
1.2.1 Inégalités d'emploi et de revenu.....	32
1.2.2 Inégalités de logement.....	32
1.2.3 Inégalités dans le domaine de la santé.....	33
1.2.4 Inégalités dans le domaine de l'éducation.....	34
1.3 La Réunion un cas à part au sein des départements et régions d'outre-mer.....	35
1.3.1 Des inégalités extrêmes.....	35
1.3.2 Des réunionnais à la santé dégradée.....	36
1.3.3 Des réunionnais viscéralement attachés à la République Française.....	37
1.3.4 Des inégalités à relativiser.....	37
Conclusion Titre 1 : Faut-il combattre toutes les inégalités ou les gérer ?.....	39

Titre 2 : Un rattrapage de la Réunion vis à vis de la métropole en panne.....	39
2.1 Des politiques publiques à bout de souffle.....	40
2.2 Une structure institutionnelle, économique et sociale porteuse d'inefficacité.....	41
2.2.1 Des structures institutionnelles inadaptées.....	41
2.2.2 Une gestion défailante des collectivités locales.....	42
2.2.3 Un modèle économique et social qui entretient les inégalités.....	46
2.2.4 Un système politique qui pousse au conservatisme dans un contexte budgétaire contraint.....	48
2.2.5 Un système dévoyé au détriment des plus démunis.....	52
Conclusion Titre 2 : Un rattrapage de la Réunion vis à vis de la métropole en panne.....	54
Titre 3 : Une société réunionnaise sous forte tension sociale.....	54
3.1 Une société déstructurée, désengagée et en perte de valeurs.....	55
3.1.1 Une société en perte de valeur et de cohésion.....	55
3.1.2 Une société sans identité et projet collectif.....	56
3.1.3 Une violence en augmentation.....	57
3.1.4 Alcool et précarité.....	59
3.2 Les risques pour la République d'une désintégration de la société réunionnaise.....	59
Conclusion Titre 3 : Une société réunionnaise sous forte tension sociale.....	60
Titre 4 : Les facteurs d'inertie et défis à venir.....	61
4.1 Les facteurs d'inertie.....	61
4.1.1 Les facteurs géographiques.....	61
4.1.2 Les facteurs économiques.....	63
4.2 Le défi démographique.....	64
4.2.1 Le défi de la surpopulation.....	64
4.2.2 Le défi actuel de la jeunesse.....	65
4.2.3 Le vieillissement programmé de la population.....	66
Conclusion Titre 4 : Les facteurs d'inertie et défis à venir.....	67
Partie 2 Les leviers de réduction des inégalités à la Réunion.....	68
Titre 1 : Les atouts à valoriser comme axes de développement.....	68
1.1 Une ouverture internationale.....	68
1.2 Un emplacement géostratégique.....	68
1.3 Des ressources et un trésor environnemental.....	70
1.4 Une richesse culturelle.....	73
Conclusion Titre 1 : Les atouts à valoriser comme axes de développement.....	73
Titre 2 : L'action publique comme moteur du changement.....	74
2.1 Revoir la gouvernance des politiques publiques.....	74
2.1.1 De la nécessité d'une action publique volontariste et s'inscrivant dans la durée.....	74
2.1.2 Simplifier, mutualiser et décloisonner les structures administratives.....	76
2.1.3 Des politiques publiques qui doivent rééquilibrer les dépenses publiques.....	77
2.1.4 De l'opportunité d'une autonomie accrue.....	80
2.2 Revoir le suivi et l'évaluation des politiques publiques.....	81

2.2.1 Des actions décloisonnées, globales, transversales, transpartisanes et pérennes.....	81
2.2.2 Des actions suivies et évaluées en boucle courte.....	82
2.2.3 Vers un contrôle étatique des collectivités plus strict.....	83
2.2.4 De l'opportunité d'actions de rupture ou inscrites dans la durée.....	86
Conclusion Titre 2 : L'action publique comme moteur du changement.....	87
Titre 3 : L'Union européenne et les autres acteurs du développement.....	88
3.1 Le soutien de l'Union européenne pour l'outre-mer.....	88
3.1.1 Pour une adaptation des règles, normes et règlements de l'Union européenne aux spécificités des départements et régions d'outre-mer.....	88
3.1.2 Le maintien des fonds structurels et des spécificités.....	89
3.1.3 L'adaptation des aides d'État aux RUP.....	92
3.2 Les acteurs locaux économiques et la société civile.....	93
3.2.1 Le rôle de la société civile dans la cohésion sociale.....	93
3.2.2 Le rôle des syndicats.....	95
3.2.3 Le rôle des médias.....	96
3.2.4 Le rôle des acteurs économiques.....	97
Conclusion Titre 3 : L'Union européenne et les autres acteurs du développement.....	98
Titre 4 : Les actions de politique publique pour rééquilibrer le modèle de société.....	98
4.1 Le développement via la responsabilité sociétale des entreprises.....	98
4.1.1 Le concept de responsabilité sociétale des entreprises.....	98
4.1.2 Les actions vers les acteurs institutionnels.....	99
4.1.3 Les actions vers les entreprises.....	100
4.2 Les actions dans le domaine social.....	101
4.2.1 Les actions globales dans les domaines du logement, de la formation, de l'éducation et de la santé.....	101
4.2.2 Les actions particulières dans le domaine de la formation et de l'éducation.....	102
4.2.3 Les actions particulières dans le domaine de la santé.....	104
4.2.4 Les actions pour renforcer l'accompagnement du monde associatif.....	105
4.3 Les actions pour relancer l'activité économique.....	107
4.3.1 Les actions pour agir sur la structure du marché.....	107
4.3.2 Les actions pour favoriser l'entrepreneuriat, l'investissement et l'innovation.....	107
4.3.3 Les actions pour renforcer l'attractivité et s'ouvrir aux marchés régional et mondial.....	110
4.3.4 Renforcer les secteurs traditionnels.....	111
4.3.5 Développer l'économie sociale et solidaire.....	113
Conclusion Titre 4 : Les actions de politique publique pour rééquilibrer le modèle de société.....	114
Conclusion.....	116
Abréviations.....	120
Annexe.....	122
Bibliographie.....	123

Préambule

Il n'existe pas un outre-mer mais des outre-mer, bien qu'ayant une histoire relativement proche, le substrat historique, géographique et sociologique est fondamentalement différent d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer à l'autre. Il en résulte que l'étude des inégalités avec la métropole et l'outre-mer ne peut s'appréhender de manière globale aisément en faisant abstraction de ce substrat. Aussi le présent document fait le choix de se focaliser sur l'île de la Réunion, en y associant toutefois dans la première partie dans les comparaisons statistiques les autres « vieilles colonies » Guadeloupe, Martinique et Guyane issues du premier empire colonial français.

Introduction

Avant d'aller plus loin dans le développement de ce mémoire, il convient de s'attarder sur les notions d'égalité et d'inégalité qui sont protéiformes et couvrent une multitude de facettes comme l'égalité réelle, l'égalité des chances, les inégalités objectives et les inégalités subjectives et préciser ce qu'on entend dans ce mémoire par égalité et son pendant a priori négatif d'inégalité. Cette introduction s'emploie également à revenir sur l'histoire de l'île de la Réunion de sa colonisation au XVII^{ème} siècle jusqu'aux années 80 au travers des politiques publiques qui ont été menées pour assurer le rattrapage économique et social de cette ancienne colonie. On ne peut pas faire abstraction de cette histoire car elle continue à influencer durablement la société réunionnaise comme on pourra le constater tout au long de ce mémoire.

Sur le concept d'égalité

Inspirée par les philosophes des lumières, la Révolution Française a fait du principe d'égalité un des fondements de la nouvelle société, elle est ainsi mentionnée dès l'article 1 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen rédigée en 1789 « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits*¹ ». Quelques années plus tard, les mêmes révolutionnaires dans le même esprit d'égalité, allèrent jusqu'à abolir l'esclavage dans les colonies avec la loi du 16 pluviôse an II (4 février 1794) en décrétant que "*La Convention nationale déclare abolie l'esclavage des nègres dans toutes les colonies ; en conséquence, elle décrète que tous les hommes sans distinction de couleur, domiciliés dans les colonies sont citoyens français et jouiront de tous les droits assurés par la constitution*".

Il a fallu cependant du temps pour que l'application de l'égalité des droits soit une réalité, on ne gomme pas d'un trait des siècles d'inégalités sociales, de traditions et de comportements sociaux dictés par une Église omnipotente et moralisatrice. Ainsi dès cette époque, les femmes étaient exclues de l'application du principe d'égalité en restant cantonnées dans les tâches domestiques en dehors de la société civile. L'esclavage, dont l'abolition n'a jamais été vraiment appliquée, a été rétabli de fait officiellement dans les colonies par Napoléon en 1802 pour n'être aboli à nouveau et effectivement qu'en 1848. À travers les vicissitudes de l'histoire les gouvernants ont fait évoluer le droit et multiplier les politiques publiques de justice sociale pour réduire les inégalités de conditions, de situation et de position pour permettre à chacun d'évoluer dans la société suivant son mérite et son travail.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, dans ce qui s'appelait encore les colonies, la République entretenait sciemment un système purement inégalitaire avec des autochtones qui n'avaient même pas le statut de citoyen, mais celui d'indigènes. Le code de l'indigénat, entré en vigueur dans les colonies françaises en 1887, distinguait deux catégories de personnes : les citoyens français issus de la colonisation de souche française métropolitaine et les autres personnes, les indigènes, issues de l'esclavage et de l'engagisme. Le

¹ « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 | Légifrance, le service public de l'accès au droit », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

code stipulait que les indigènes étaient exclus du droit commun et étaient privés de droits politiques et d'une majorité de droits liés à leur liberté. Malgré cela il avait le même droit de se faire tuer sur les champs de bataille d'Europe, loin de chez eux. Au sortir de la guerre, le préambule de la constitution de 1946 affirmant que « *La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion* »² pouvait faire croire que les habitants des colonies accédaient enfin au statut de citoyen et pouvaient jouir d'une égalité des droits de fait. Pourtant ce n'était qu'un leurre destiné à pérenniser l'Union française et son empire colonial. Ce n'est que quand le processus de décolonisation fut achevé que les habitants des départements d'outre-mer furent intégrés dans l'ordre juridique national.

L'égalité réelle

Il faut faire la distinction entre égalité formelle et l'égalité réelle. L'égalité devant la loi donne une égalité de traitement des individus (égalité formelle) mais les capacités différentes de chacun et les fondements de la société ne leur donnent pas la possibilité de pouvoir accéder aux mêmes conditions d'existence (égalité réelle).

C'est Condorcet en 1791 qui définit la première fois le concept d'égalité réelle, dans son essai « Cinq mémoires sur l'instruction publique »³. Sa pensée se résume dans cette phrase « *Les lois prononcent l'égalité dans les droits, les institutions pour l'instruction publique peuvent seules rendre cette égalité réelle* ». L'égalité de droit inscrite dans la loi n'est pas suffisante, seule l'éducation permet d'atteindre l'égalité réelle. Dans le Journal d'instruction sociale⁴ coécrit avec Sieyès et Duhamel en 1793 il écrit qu'« *Il ne peut y avoir ni vraie liberté, ni justice dans une société, si l'égalité n'y est pas réelle* ». L'égalité réelle devient donc un prérequis à la liberté et à la justice sociale.

Par la suite de nombreux penseurs, philosophes et politiques vont s'approprier le sujet et dresser le contour de l'égalité réelle. On retiendra deux auteurs récents dont les pensées ont sensiblement influencé les doctrines contemporaines en matière d'égalité réelle dans le débat public et politique. Il s'agit en premier lieu de l'américain Johan Rawls, dans son livre « *a theory of justice* »⁵ il promeut schématiquement un libéralisme égalitaire avec une économie de marché génératrice de richesses qui seraient redistribuées sous la responsabilité de l'État et qui reposerait sur deux principes :

- le principe que la liberté individuelle ne peut être sacrifiée sur l'autel du bien commun rompant avec l'utilitarisme en vogue à l'époque dans les courants de pensée aux États Unis qui voulait qu'une action était considérée comme bonne si elle profitait à un maximum de personnes au détriment de quelques unes ;
- le principe de différence qui stipule que les inégalités sont injustifiées sauf si elles profitent aux plus défavorisés.

Et en deuxième lieu l'économiste et philosophe indien, Amartya Sen, détenteur du prix Nobel d'économie en 1998, considère que les capacités et la liberté de chaque individu, englobés sous le concept de capabilité, ne sont pas égales et que la redistribution des richesses ne suffit pas à atteindre à elle seule l'égalité réelle. L'égalitarisme se confond donc avec l'égalité des capabilités. Or pour y parvenir, il est nécessaire d'y

2 « Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 | Légifrance, le service public de la diffusion du droit », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Preambule-de-la-Constitution-du-27-octobre-1946>.

3 Jean-Antoine-Nicolas de Caritat Condorcet, *Cinq mémoires sur l'instruction publique*, éd. par Charles Coutel et Catherine Kintzler, Classiques des sciences sociales., 1791, consulté le 27 septembre 2018, <https://doi.org/10.1522/cla.coj.cin>.

4 Jean-Antoine-Nicolas de Caritat (1743-1794 ; marquis de) Auteur du texte Condorcet, Emmanuel-Joseph (1748-1836) Auteur du texte Sieyès, et Jules-Michel Auteur du texte Duhamel, *Journal d'instruction Sociale ([Reproduction En Fac-Similé]) / Par Les Citoyens Condorcet, Sieyès et Duhamel*, 1793, consulté le 27 septembre 2018, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k97249>.

5 John Rawls, *A theory of justice*, Rev. ed (Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1999).

adjoindre des facteurs sociaux et culturels, le traitement de l'inégalité des capacités sera donc différent en Inde ou en France.

Il existe donc des approches multiples quand on parle d'égalité réelle qui évoluent avec les courants de pensée. Elle peut s'appréhender aussi bien de manière globale ou limitée à son aspect social, juridique, économique ou culturel. Dans la suite de ce document on adoptera la définition donnée par Victorin Lurel auteur du rapport sur l'égalité réelle outre mer⁶ « *l'égalité réelle est (...) la conjonction de l'égalité civile, politique, sociale et économique convergeant vers les niveaux de vie nationaux* ».

La notion d'égalité réelle connaîtra une consécration dans le droit français via la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017⁷ sur laquelle nous reviendrons plus loin dans ce document. On constatera via cette loi que l'égalité réelle pour ce qui concerne l'outre-mer ne va pas de soi et qu'il faut en passer par une loi spécifique pour pouvoir la réaliser.

L'égalité des chances

L'égalité des chances peut se définir comme la possibilité de tout individu de s'élever dans la société indépendamment de son statut social, de ses origines et de sa religion et seulement en fonction de son mérite et du service qu'il peut apporter à la société comme le rappelle l'article 1 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen⁸. Ce principe d'égalité des chances est un des fondements de la pensée de John Rawls, évoqué précédemment, qu'il a développé dans son livre « *a theory of justice* »⁹ « *en supposant qu'il y a une répartition des atouts naturels, ceux qui sont au même niveau de talent de capacité et qui ont le même désir de les utiliser devraient avoir les mêmes perspectives de succès, ceci dans tenir de leur position initiale dans le système social* ».

La notion d'égalité des chances a fait son apparition dans la vie politique française sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing qui parlait d'égalisation des chances¹⁰. L'éducation, plus particulièrement en enseignement élémentaire, devait être le vecteur de l'égalité des chances « *pour effacer les origines culturelles et sociales* ». Cette notion a refait son apparition dans le débat public qu'en 2006 suite aux émeutes dans les banlieues survenues en 2005 qui a subitement mis en exergue le lien direct entre inégalités et moindre chance de réussite. Le gouvernement d'alors déclarant même l'égalité des chances comme grande cause nationale¹¹. Ce début de prise de conscience a débouché en 2006 sur la loi pour l'égalité des chances¹², complétée par la suite par des dispositifs divers dont la création d'un ministère de l'égalité des chances, disparu depuis.

6 Victorin Lurel, « Rapport au premier ministre Egalité réelle outre-mer », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>.

7 « Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique », consulté le 27 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id>.

8 « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 | Légifrance, le service public de l'accès au droit » (2018), <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

9 John Rawls, *A theory of justice*, Rev. ed (Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1999).

10 D'Ormesson Jean Giscard d'Estaing Valéry, « Interview de M. Valéry Giscard d'Estaing au journal Le Figaro du 21 mai 1975 sur la réduction des inégalités et l'égalisation des chances, la vie politique, la construction européenne, la situation économique et sociale et la fonction présidentielle », 21 mai 1975, consulté le 27 octobre 2018, <http://discours.vie-publique.fr/notices/757011700.html>.

11 « Décision du 31 août 2006 portant attribution du label « Grande cause nationale » et du label « Campagne d'intérêt général » pour l'année 2006 », consulté le 11 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000459016>.

12 « Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances », consulté le 7 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000268539>.

Les inégalités objectives

Qualifier les inégalités est toujours une opération délicate tant le sujet est vaste et les définitions extensives et plurielles. Dans le présent document, on parlera d'inégalité à propos de différence de traitement, de position et de statut entre groupes sociaux. On se limitera aux inégalités objectives qui se constatent et se mesurent entre les départements d'outre-mer et la métropole. Parmi celles-ci on pourra recenser les inégalités qui se mesurent par un moyen statistique comme les revenus, ou les inégalités de traitement avec des normes différenciées.

Au niveau des indicateurs, on pourra se baser sur ceux de l'INSEE ou d'indicateurs reconnus internationalement comme celui de Gini¹³ très utilisé pour mesurer l'inégalité de revenus dans un pays et pouvoir le comparer à d'autres pays.

Au final, l'inégalité étant un terme plurivoque, il est nécessaire de l'aborder par ses différentes facettes pour en dégager une synthèse qui a du sens.

Les inégalités subjectives

Les inégalités subjectives est une notion développée par les sociologues (cf. travaux de Michel Wieviorka¹⁴ et de Marie Duru-Bellat¹⁵) qui tend à affirmer que les inégalités ressenties par un corps social vont influencer sur leur comportement social et ce faisant entretenir et reproduire les inégalités. Les inégalités ressenties sont celles dont les personnes s'estiment victimes et qu'ils justifient, expliquent et légitiment de manière plus ou moins inconsciente au point d'en affecter leur jugement. Elles vont conduire les personnes à se créer des interdits en s'enfermant dans un schéma social limité dont elles estiment ne pas avoir la capacité d'en sortir. Ces inégalités subjectives ne sont pas corrélées avec les inégalités objectives, elles sont non quantifiables et mesurables, mais elles sont souvent héritées d'un passé marqué par des fortes disparités sociales entre classes. Les vieilles colonies avec leur passé colonial et esclavagiste sont le parfait exemple d'application de cette théorie, les descendants des esclaves subissent cette pression psychologique qui ôte toutes chances de réussir et de s'élever dans l'échelle sociale. Les classes dominante et dominée perdurent avec le temps et les inégalités subjectives sont bien souvent plus déterminantes dans la dynamique de reproduction des inégalités que les inégalités objectives.

Faut-il combattre toutes les inégalités ?

La notion d'inégalité est souvent liée à celle d'injustice au point que les deux termes sont devenus indissociables et synonymes. Pourtant l'inégalité se réduit à une différence entre des groupes sociaux qui peut s'expliquer par une différence de situation entre les groupes sans qu'on puisse y rattacher systématiquement une notion d'injustice sociale. On peut même aller plus loin en affirmant que la diversité des inégalités est inhérente à notre monde et en fait sa richesse, car elle constitue un moteur d'évolution sociale et de progrès, permettant à l'Homme de s'élever. Par analogie avec les lois de la physique, tout processus vivant et social tend à combler un déséquilibre quel qu'il soit pour arriver à un équilibre, or la recherche de l'égalité absolue conduit à une stabilisation, à une stagnation qu'on pourrait assimiler à la mort. On peut mettre également en parallèle certaines régimes politiques qui ont prôné l'égalité totale des citoyens dans le domaine politique, social, civil et tendant à la suppression de toutes les inégalités économiques entre

13 INSEE, « Définition - Indice de Gini / Coefficient de Gini », consulté le 5 octobre 2018, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1551>.

14 Michel Wieviorka, *Les sciences sociales en mutation* (Sciences Humaines), consulté le 8 mai 2018, https://editions.scienceshumaines.com/les-sciences-sociales-en-mutation_fr-281.htm.

15 Marie Duru-Bellat, « La face subjective des inégalités. Une convergence entre psychologie sociale et sociologie ? », *Sociologie* 2, n° 2 (2011): 185, consulté le 8 mai 2018, <https://doi.org/10.3917/socio.022.0185>.

les citoyens. Le communisme est le parfait exemple d'une société qui a imposé l'égalité économique entre ses citoyens, même si la caste de privilégiés n'a jamais été totalement supprimée comme les théoriciens du communisme l'avaient envisagé au départ. Dans les faits l'investissement personnel pour s'élever perdait tout son intérêt car on privait du fruit de leur travail ceux qui parvenait à créer de la richesse au profit de toute la communauté. Ce régime conduisait à une réduction mécanique de la richesse globale et à une paupérisation de la société. Alexandre Soljenitsyne a parfaitement résumé la notion d'égalité en faisant le lien avec la notion de liberté, avec d'autant plus légitimité et de justesse compte tenu de son histoire personnelle « *les hommes n'étant pas dotés des mêmes capacités, s'ils sont libres ils ne seront pas égaux et s'ils sont égaux c'est qu'ils ne sont pas libres* ».

Néanmoins, les révolutionnaires de 1789 ont érigé l'égalité comme le principe fondateur de la République Française et de la cohésion sociale. Elle reste encore une valeur fondamentale qui régit notre société. Toutefois elle ne s'applique pas avec la même intensité, ni avec les mêmes règles suivant la matière juridique et la situation. Le principe d'égalité s'applique ainsi de manière rigoureuse pour les droits politiques (électorat et éligibilité), mais à l'inverse il peut exister des modulations par exemple pour le paiement des impôts en fonction des ressources. Par ailleurs les inégalités de situation sont même inscrites dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 6¹⁶ sur l'accès aux places et emplois publics stipule qu'il est ouvert à tous les citoyens « *selon leurs capacités et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leur talents* ». Plus loin encore, il peut être admis des discriminations positives, ces sont des inégalités juridiques de traitement qui sont créées pour favoriser une catégorie de personnes afin de combler une inégalité. L'outre-mer a été et reste ainsi un champ d'expérimentation institutionnel de toutes sortes de politiques de discriminations positives.

La Réunion un rattrapage en trompe l'œil

Les débuts de la colonisation

Quiconque est allé à la Réunion est frappé par la diversité de sa population, elle a été façonnée par le colonialisme et les vagues de migrations successives qu'a connu l'île pendant trois siècles à partir du début de sa colonisation en 1663 par les premiers colons français.

Le premier navigateur connu à avoir mis les pieds sur l'île la Réunion est le pirate anglais Samuel Castleton qui y fait escale en 1613 avec son bateau Pearl et lui donna le nom d'England's Forest. Ce sont pourtant les français qui en prendront possession en 1638, l'île est officiellement baptisée « île Bourbon » à partir de 1642 du nom de la famille royale régnante. Son peuplement permanent commence à partir de 1663 avec l'arrivée des deux premiers colons français accompagnés de dix esclaves malgaches qui ont aussi vite pris la poudre d'escampette à l'intérieur de l'île, devenant les premiers esclaves « marrons » (fugitifs) de la Réunion. Ils seront suivis par un deuxième groupe d'une vingtaine de jeunes hommes partis de Brest en 1665 à bord de la flûte de 22 canons Le Taureau qui faisait partie d'une flotte de 4 bateaux armés par la compagnie générale des Indes. Ils arrivent la même année sur l'île, parmi ces hommes on trouve René Hoarau lointain ancêtre de l'auteur de ce mémoire. L'année suivante 10 navires partent de métropole avec à leur bord 1700 personnes dont 32 femmes et arrivent sur l'île en 1667 après un voyage particulièrement éprouvant qui cause la mort de 400 passagers victimes du scorbut. L'arrivée des premières femmes marque le début de la colonisation avec les premières naissances sur place, parmi elles on trouve Marie Baudry qui deviendra l'épouse de René Hoarau et lui donnera la descendance qui perdure jusqu'à aujourd'hui. La population ne

16 « Constitution de la 5ème République Française », 4 octobre 1958, consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

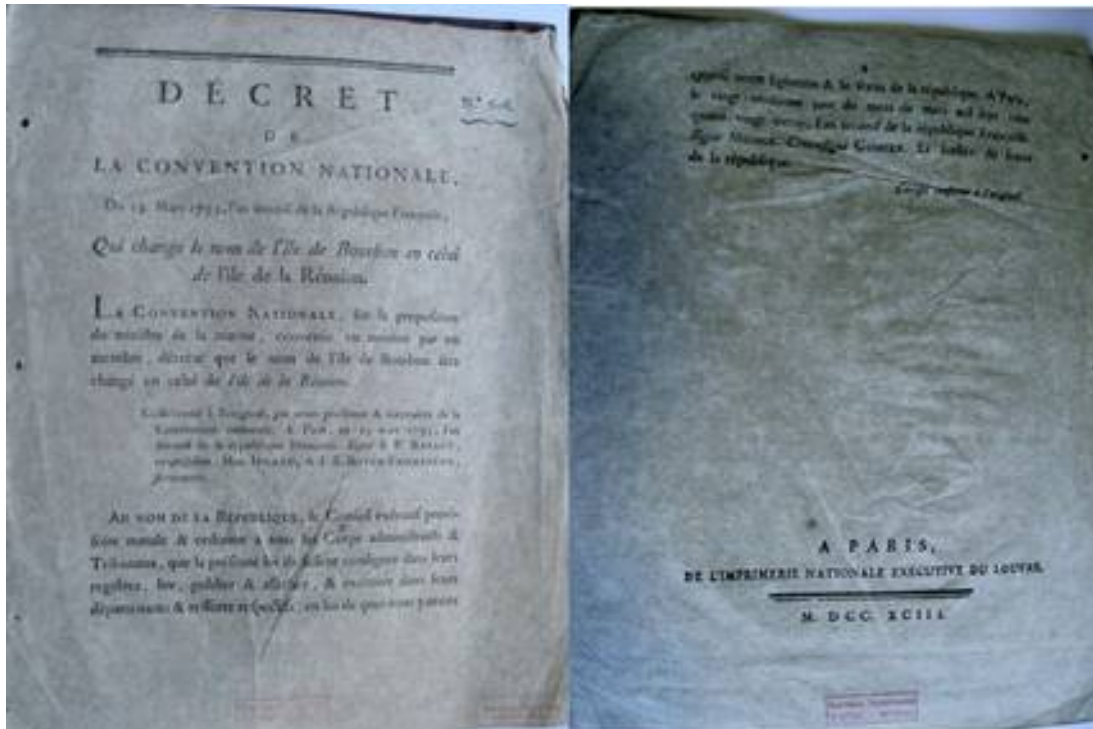
cessera d'augmenter avec les arrivées continues de colons et à la faveur d'un taux de natalité soutenu. La population se monte à 150 personnes à 1675, à 750 en 1704 dont la moitié sont des esclaves, puis 8000 en 1735. L'île est administrée par la compagnie des Indes jusqu'en 1764 puis bascule sous administration royale.



Illustration 1 : Itinéraire de la flûte Le Taureau en 1665 avec à son bord René Hoarau originaire de Boulogne sur mer (source <http://romafe.unblog.fr/le-voyage-de-jacques>)

Après la révolution, l'île ne pouvait garder le nom de la famille royale déchu, aussi le 23 mars 1793 la convention décide de changer le nom de l'île qui devient « la Réunion » à l'initiative de Gaspard Monge, ministre de la Marine et des colonies de l'époque. Pour la petite histoire, le projet initial des révolutionnaires était de nommer l'île du nom de Jemappes du nom d'une bataille gagnée en 1792 par les armées révolutionnaires, quand le projet de décret fut présenté à Monge, il raya Jemappes pour mettre la Réunion à la place. Par la suite l'île fut baptisée Bonaparte en 1803 puis à nouveau île Bourbon à la seconde restauration en 1815 puis définitivement île de la Réunion en 1848 année de l'abolition de l'esclavage.

Même si le nom de la Réunion est un beau symbole des différentes communautés qui vivent en harmonie sur l'île ce n'est pas ce qui a conduit à lui donner ce nom. Plusieurs hypothèses s'affrontent pour expliquer ce choix, ça pourrait correspondre à la réunion des fédérés de Marseille et des gardes nationaux parisiens le 10 août 1792 lors de la marche sur le palais des Tuileries ou bien ce nom pourrait avoir un rapport avec la franc maçonnerie, puisque Gaspard Monge était franc maçon comme beaucoup de leaders révolutionnaires à l'époque. Le fait est que ce choix reste un mystère.



Photographie 1 : Décret de la Convention changeant le nom de l'île Bourbon en celui de l'île de La Réunion (Document de la bibliothèque départementale de la Réunion)

La période de l'esclavage et de l'engagisme

Pour accélérer le développement de l'île, très tôt la traite négrière fut instaurée pour fournir des contingents d'esclaves africains et malgaches. Dès 1689, on compte 113 esclaves pour 212 habitants. En 1794 la convention signa le décret « qui abolit l'esclavage des nègres dans les colonies »¹⁷ il ne sera jamais appliqué à la Réunion car les autorités locales refusèrent le débarquement des représentants du gouvernement français chargés de faire appliquer la décision. L'esclavage ne fut finalement aboli dans les colonies qu'en 1848, le 27 avril 1848 Victor Schoelcher, sous secrétaire d'État à la Marine et aux colonies, signe le décret de son abolition¹⁸. Il envoie à la Réunion Joseph Sarda Garriga qu'il nomme commissaire général de la République et lui charge de faire appliquer le décret, ce qui fut fait officiellement le 20 décembre 1848. On compte alors 60000 esclaves sur 103000 habitants, à ce propos on se référera à la thèse de Gilles Gérard, aujourd'hui anthropologue et historien, sur la famille esclave à Bourbon¹⁹ ainsi qu'au livre de l'historien réunionnais Sudel Fuma²⁰. On notera également que le 20 décembre est maintenant un jour férié à la Réunion où on célèbre la « fêt caf » (la fête des cafres).

17 « Décret du 4 février 1794 (du 16 pluviôse an II) qui abolit l'esclavage des nègres dans les Colonies », consulté le 27 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000844525&dateTexte=>

18 « Décret du 27 avril 1848 relatif à l'abolition de l'esclavage dans les colonies et possessions françaises », consulté le 27 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000295898&dateTexte=>

19 Gilles Gérard, « La famille esclave à Bourbon » (phdthesis, Université de la Réunion, 2011), consulté le 6 septembre 2018, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01038011/document>

20 Sudel Fuma, *L'esclavagisme à La Réunion, 1794-1848* (Paris : Saint-Denis: L'Harmattan ; Université de La Réunion, 1992).



Photographie 2 : Décision d'application de l'abolition de l'esclavage à la Réunion signée par le commissaire général Joseph Sarda-Carriga (source <http://goutanou.re/histoire-de-la-cuisine-a-la-reunion-introduction/les-engages/>)

Le 20 décembre 1848 ne marque pas toutefois la fin de toute servilité car dans le même temps Sarda Garriga prend des mesures pour rendre le travail obligatoire pour tous les affranchis ! Tout individu doit pouvoir présenter aux autorités un contrat de travail sous peine d'être arrêté. C'est notamment l'objet des arrêtés du 17 février et du 6 décembre 1849 renforcé par le décret du 13 février 1852 promulgué par Louis Napoléon Bonaparte et des divers actes juridiques pris par les successeurs de Sarda-Garriga. L'arrêté du 31 décembre 1852 impose aux affranchis les privant de leur liberté de manœuvre en les empêchant de s'éloigner à plus d'une journée de leur domicile sans autorisation de leur employeur. Néanmoins seulement 27000 anciens esclaves contractent un engagement, pour pallier au manque de main d'œuvre les grands propriétaires terriens font alors appel à des engagés volontaires venant d'abord Afrique, de Madagascar puis de Chine, d'Inde, de Malaisie, de Polynésie et même d'Australie.

Ce système engagiste ne prendra fin que peu avant la seconde guerre mondiale. On estime qu'ils sont autour de 100000 dont un grand nombre se sont installés définitivement sur l'île. Aux yeux des historiens, ce système n'est ni plus ni moins qu'un système esclavagiste à peine déguisé.

La départementalisation

L'idée de départementalisation a d'abord été émise par Victor Schoelcher dès 1848, un projet de loi dans ce sens fut même déposé au bureau de l'Assemblée nationale en 1891. Il faudra attendre néanmoins 1946 dans l'euphorie de la victoire sur les nazis pour que la Réunion devienne un département. Elle est alors encore basée sur une économie essentiellement agricole et reste profondément marquée par une forte hiérarchie socio-raciale héritée de la période coloniale et esclavagiste. Les plantations sont à la main d'une classe dominante blanche numériquement minoritaire détentrice des pouvoirs locaux et propriétaires terriens appelés localement « gros blancs », elle est formée des descendants des premiers colons français. De l'autre côté de l'échelle sociale on retrouve la classe dominée constituée de travailleurs pauvres sans terres, descendants d'esclaves, « kaf » (du nom cafre) dans la terminologie locale et des travailleurs volontaires engagistes. Plus surprenant on retrouve également dans cette classe des descendants de colons blancs, petits propriétaires terriens ou colons partiaires, appelés localement « petits blancs » par opposition aux « gros blancs » qui vivent de manière misérable de leur production. Le colonat partiaire était un régime courant à la Réunion, le colon exploite une parcelle sur les terres d'un grand propriétaire en contre partie du versement d'une partie de la récolte et de travaux à réaliser sur la propriété, ce régime procurait des ressources très limitées au colon, il n'était guère plus enviable que celui du serf au moyen âge. Une classe intermédiaire commence néanmoins à faire son apparition, les engagés chinois abandonnent rapidement le travail ingrat de la terre et se tournent vers le commerce de détail où ils excellent. On y trouve également les métis qui sont bien souvent les relais de la classe dominante. Cette société post-coloniale offre très peu de perspectives de mobilité sociale, la domination et l'inégalité structurent les relations entre classe dominante et classe dominée. La première fournissant à la seconde les moyens juste suffisants pour survivre dans une bienveillance teintée de paternalisme alors que la seconde lui apporte les moyens de prospérer. Les rapports sociaux entre dominants et dominés sont au fondement de l'intériorisation des inégalités, chacun estimant sa position sociale légitime.

La départementalisation vise à rompre avec le système colonial et toute forme de domination sociale et raciale et de faire des départements d'outre-mer des départements à part entière. La Réunion s'engage alors dans une phase de développement social, économique et sanitaire et de mise à égalité avec la métropole. Dans un premier temps, l'effort des pouvoirs publics se concentre dans la mise à hauteur et la création des structures matérielles comme les routes, les réseaux ou les hôpitaux, à une époque où seule la classe dominante vivait de manière décente alors que la grande majorité de la population vivait dans un habitat insalubre et misérable. Ce n'est que dans un deuxième temps, à partir des années 60 et 70, que l'État se lance dans des réformes à même d'avoir un impact sur la structure de la société. Elles touchent les domaines du foncier, de l'éducation, de la protection sociale et du développement de l'emploi public. La Réunion accède à la modernité qu'à partir des années 80 et voit son économie évoluer avec l'apparition d'un secteur tertiaire et d'un tourisme balbutiant.

Les effets pervers du rattrapage

Les politiques publiques qui ont accompagné le rattrapage économique, sanitaire et social spectaculaire des années 60 à 80 ont eu des effets pervers qu'il est encore difficile d'éradiquer aujourd'hui. Les travaux remarquables de Nicolas Roinsard, sociologue, maître de conférence et dont les travaux de recherche portent

sur les transformations des sociétés françaises de l'Océan Indien occidental (La Réunion, Mayotte) ont mis en évidence l'impact sociologique des politiques publiques, qui bien qu'ayant sorti une large part de la population d'une extrême pauvreté, maintiennent et entretiennent la structure sociale coloniale²¹. Ce phénomène a commencé dès les années 60, avec la réforme agraire menée par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) qui a pour but de mettre fin au système colonial avec des grands propriétaires terriens dominant l'économie locale possédant les terres les plus rentables et des paysans pauvres qui cultivent pour leur propre survie des terres rudes à exploiter. Sociologiquement, on retrouve les grandes familles blanches de la classe dominante parmi les grands propriétaires terriens, les petits blancs pauvres parmi les petits propriétaires et les descendants des esclaves et des volontaires engagistes comme main d'œuvre laborieuse et servile essentiellement au service des grands propriétaires terriens. L'action de la SAFER a favorisé l'accès à la propriété, mais les effets sur le long terme sont quelque peu mitigés. Les grands propriétaires se sont débarrassés de leurs terres les moins rentables et se sont tournés alors vers des activités nouvelles autrement plus rentables comme l'import/export. Dans le même temps les petits propriétaires et nouveaux propriétaires n'ont jamais atteint la taille critique suffisante pour pouvoir être rentable et sortir de la misère. Le plan de modernisation de l'économie sucrière (PMES) de 1974 à 1982, qui vise à améliorer la productivité de l'industrie sucrière autour de la canne à sucre en concentrant les exploitations et les usines, achève de bouleverser la structure économique et sociale avec une augmentation massive du chômage des travailleurs agricoles et la faillite des petits propriétaires terriens. Avec le déclin du monde rural, la poussée du chômage, les années 70 et 80 sont marquées également par l'envolée de création d'emplois dans la fonction publique avec le développement des services administratifs. En à peine trois décennies l'agriculture passe ainsi de premier employeur de l'île (43 % de la population en 1960) à un employeur mineur (7 % de la population en 1990). La baisse de l'emploi agricole, la pression démographique, les femmes qui ont fait leur apparition dans le monde du travail ont contribué à alimenter et à renforcer sensiblement le chômage. Le développement des emplois tertiaires dans le public et le privé et des activités de commerce et de tourisme ne compense pas les emplois perdus dans le secteur agricole. Il profite du reste essentiellement aux grands propriétaires terriens dotés de la capacité d'investissement et aux descendants de volontaires engagistes qui assez rapidement s'étaient orientés vers le commerce de détail, laissant sur la touche le plus souvent les descendants d'esclaves. Les emplois publics sont tenus principalement par des métropolitains qui s'installent en nombre à partir des années 70 et 80, au détriment des réunionnais de souche moins éduqués voués au chômage ou aux emplois précaires. Ils sont attirés notamment par des primes de toutes sortes, comme la sur-rémunération de 53%, l'indemnité temporaire de retraite qui leur permet de recevoir une majoration de retraite de 35% pour au moins 15 ans de service effectif sur place, ainsi que des bonifications dites de dépaysement pour chaque période de 3 années passées outre-mer. Ainsi en 1982 alors que les métropolitains ne représentent que 4,1 % de la population, ils représentent 53,4 % de la fonction publique locale. Aimé Césaire sur ce phénomène touchant l'ensemble des départements d'outre-mer parlait de « *génocide par substitution* » pour évoquer le remplacement des populations locales par des gens venus d'ailleurs. Les politiques publiques, aussi volontaristes soient-elles, n'ont pas pu en l'espace de quelques décennies régler le problème d'éducation et de sous qualification de la population réunionnaise. Ce problème contribue à entretenir le chômage et d'attirer des métropolitains plus qualifiés et attirés par des revenus majorés. Au final malgré l'émergence d'une petite classe moyenne, la structure de la société reste principalement duale, avec d'un côté une classe défavorisée composée de chômeurs, de travailleurs pauvres et de retraités et de l'autre côté une classe favorisée minoritaire composée des grands propriétaires terriens, des commerçants et des agents de la fonction publique.

21 Nicolas Roinsard, « Pauvreté et inégalités de classe à la Réunion. Le poids de l'héritage historique », *Études rurales*, 16 mars 2014, consulté le 15 mai 2018, <http://journals.openedition.org/etudesrurales/10180>.

L'année 1989 marque un tournant avec l'apparition du revenu minimum d'insertion (RMI). Dès sa création près d'un ménage sur deux réunionnais en fait la demande, en fin d'année 1989 un ménage sur quatre en est bénéficiaire soit dix fois plus qu'en métropole. L'impact du RMI est immédiat, dès les premières années l'industrie agricole sucrière est marquée par une pénurie de main d'œuvre. Les travailleurs pauvres préférant rester à la maison et vivre de peu des allocations plutôt qu'à s'éreinter dans des emplois aux conditions de travail dignes d'un autre temps pour un salaire de misère à peine équivalent au montant total des prestations sociales et qui ne leur offrent strictement aucune perspective d'évolution sociale. Le RMI maintenant remplacé par le revenu de solidarité active (RSA) a profondément modifié le rapport au travail. Toute une frange de la population s'installe durablement dans l'assistanat, alors qu'une autre profitera du développement des emplois aidés dans les années 90 et 2000 qui représentent près d'un emploi salarié sur trois. Via ce dispositif, c'est également le chômage indemnisé qui prend son envol, le nombre de chômeurs indemnisés est multiplié par trois dans la même période de temps. Dans le même temps, la pénurie de main d'œuvre peu qualifiée a conduit au développement de l'immigration de population mahoraise. Cette communauté est globalement rejetée par la population locale notamment par la classe défavorisée native car elle entre directement avec elle en concurrence pour l'attribution des prestations sociales, leur arrivée est marquée par l'apparition de tensions communautaires et par la réapparition de larges bidonvilles qui avaient disparu depuis peu. Dans la pratique d'après le recensement de la population de 2013 mené par l'INSEE²² les populations d'origine mahoraises sont très majoritairement inactives et bénéficient largement des minimas sociaux.

Les politiques publiques depuis les années 60 jusqu'aux années 2000 ont contribué à réduire nettement les inégalités mais ont maintenu la structure sociale héritée de l'ère coloniale. Il existe toutefois une différence, auparavant la classe défavorisée dépendait des grands propriétaires terriens, maintenant elle dépend de l'État providence et des élus locaux qui distribuent des emplois aidés et les subventions pour maintenir une paix sociale fragile.

L'action déterminante de Michel Debré dans le développement de l'île

Une politique publique volontariste de rattrapage a accompagné le développement des départements d'outre-mer. Pour la Réunion il faut noter l'action centrale de Michel Debré qui fut député de l'île de la Réunion de 1963 à 1988 et gardait un certain poids dans les couloirs parisiens du pouvoir. Il s'est attaché personnellement à sortir la Réunion de la misère dans laquelle le plupart des réunionnais vivaient qui le scandalisait.

²² « Plus de 8 Réunionnais sur 10 sont natifs de l'île - Insee Flash Réunion - 73 », consulté le 16 août 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2129130>.



Photographie 3 : Michel Debré en campagne pour les législatives à Saint-Denis de La Réunion en 1963 (source <https://la1ere.francetvinfo.fr/2013/12/13/50-ans-du-bumidom-nous-attendons-vos-temoignages-94247.html>)

Il n'hésitait pas à donner de sa personne et aller taper du poing dans les administrations centrales pour que les dossiers avancent. Son action est également motivée par sa volonté de supprimer au peuple réunionnais toutes tentations d'indépendance alors que l'Algérie venait d'acquérir son indépendance au prix d'une guerre sanglante qui ne dit pas son nom, d'autant que le parti communiste réunionnais créé en 1959 par Paul Vergès, très puissant à l'époque, avait des velléités d'autonomie. Michel Debré conduira une lutte acharnée à la fois sur le plan du développement mais également sur le plan politique pour contrer l'influence du parti communiste réunionnais (PCR) parfois au prix de méthodes assez peu démocratiques. On citera par exemple l'ordonnance n°60-1101 du 15 octobre 1960 relative au rappel d'office par le ministre dont ils dépendent, des fonctionnaires de l'État en service dans les DOM et dont le comportement est de nature à troubler l'ordre public²³, dite ordonnance Debré. Cette ordonnance prise dans le contexte de la guerre d'Algérie permettra d'exiler en métropole les fonctionnaires sur leur seule appartenance au PCR, y compris ceux natifs de l'île, elle touchera au total 2 métropolitains et 11 réunionnais. À la décision d'expulsion, les intéressés n'avaient que deux semaines pour quitter le territoire, rien n'étant organisé à leur arrivée en métropole. Leur retour ne sera possible qu'en 1972 à la suite d'une grève de la faim des réunionnais et antillais exilés, l'ordonnance ne sera abrogée qu'en octobre de cette même année.

23 « Ordonnance n°60-1101 du 15 octobre 1960 relative au rappel d'office par le ministre dont ils dépendent, des fonctionnaires de l'État en service dans les DOM et dont le comportement est de nature à troubler l'ordre public », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339698&categorieLien=id>.



Photographie 4 : Les exilés réunionnais à leur départ à l'aéroport de Gillot le 5 septembre 1961, on reconnaît Paul Vergès leader du PCR (2^{ème} à gauche en arrière plan avec des lunettes) venu les soutenir (source https://www.clicanoo.re/Societe/Article/2018/09/08/LOrdonnance-Debre-en-questions_548106)

Une autre mesure, aujourd'hui très discutée, fut sa lutte contre la démographie galopante avec la création du Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer (BUMIDOM). Le BUMIDOM est à l'origine du départ pendant une quinzaine d'années des 2/3 d'une classe d'âge. Cette force vive de la population réunionnaise a été dans le même temps substituée par une population de non natifs essentiellement métropolitains plus qualifiés comme le montre l'illustration ci-dessous.

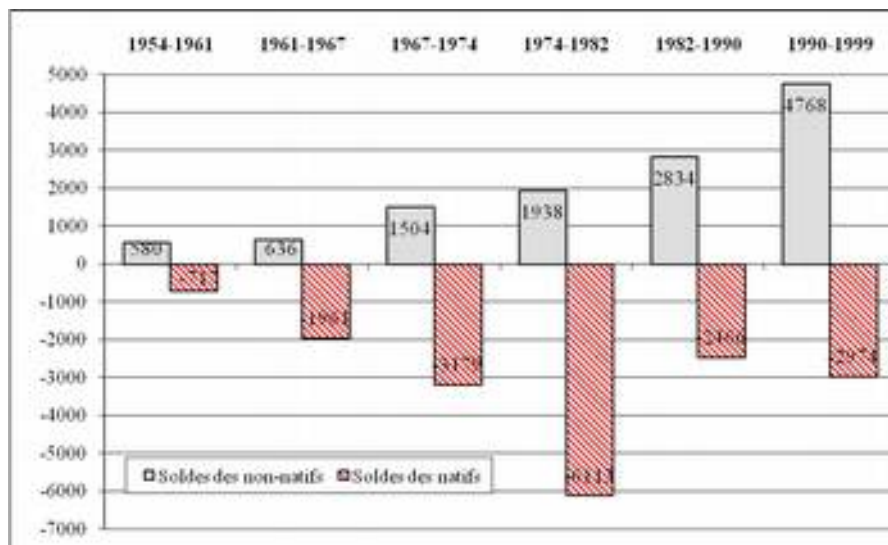


Illustration 2 : Soldes migratoires intercensitaires sur le lieu de naissance des natifs et non natifs (source INSEE)

Cela illustre d'autant plus la pensée d'Aimé Césaire quand il parlait de « *génocide par substitution* ». Le BUMIDOM est également à l'origine de la déportation des jeunes réunionnais vers la Creuse et les autres départements métropolitains victimes d'exode rural²⁴. Pour lutter contre la surpopulation, l'État sous l'impulsion de Michel Debré, a organisé entre 1963 et 1982 la déportation forcée d'au moins 2150 enfants arrachés à leur famille pour repeupler les départements ruraux métropolitains victimes de l'exode rural. L'État a reconnu officiellement²⁵ tardivement ce scandale. Toujours dans le cadre d'une politique pour lutter contre une natalité galopante, l'État a encouragé l'avortement dans les départements d'outre-mer alors que cette pratique est interdite et criminalisée en métropole. À la Réunion, au début des années 70, des milliers d'avortements et de stérilisations forcés furent pratiqués sur des motifs futiles sans le moindre consentement des intéressées²⁶.

À cette époque, l'État a pu profiter d'une population encore peu éduquée, ignorante de ses droits fondamentaux et d'une classe politique locale complice et passive aux ordres de la métropole. On peut noter également le rôle prépondérant de l'Église qui a pesé de tout son poids sur une population très pratiquante pour maintenir l'ordre établi et qui pouvait être complice du pouvoir en place. En cette période d'anti communisme primaire exacerbé par la guerre froide, rappelons que l'Église interdisait l'accès à ses églises aux communistes, on affichait également à la porte des églises le reniement de ceux qui reconnaissaient leur erreur ! Les enfants victimes du BUMIDOM une fois arrachés à leur famille transitaient d'abord dans des institutions religieuses avant de partir en métropole. Les religieux ne pouvaient ignorer que ces enfants n'étaient pas des orphelins. Le parti communiste réunionnais (PCR) était une des rares (si ce n'est la seule) voix discordante pour dénoncer les injustices, il a été réduit au silence avec des moyens dignes d'une dictature. Rappelons que la violence était monnaie courante lors des élections, les mandataires communistes étaient expulsés des bureaux de vote de force pour mieux dissimuler les fraudes électorales massives qui avaient cours à l'époque. Durant les municipales de 1965 les scores au premier tour de plus de 90 % au bénéfice du pouvoir en place n'étaient pas rares. Les violences plus ou moins organisées et a minima tolérées par les autorités s'accompagnaient de matraquages de militants et pouvaient aller jusqu'au meurtre ! La censure officielle dont le PCR faisait l'objet n'a été levée qu'en 1981 à l'élection de François Mitterrand. Encore aujourd'hui bien des personnes âgées à la Réunion ayant connu ce climat de violence extrême n'osent pas aller voter.

Quelle que soit la part d'ombre de la politique qu'a pu mener Michel Debré pendant 25 ans, on ne peut nier qu'il a éprouvé une affection toute particulière pour la Réunion et en conduisant la politique qu'il jugeait la meilleure pour le développement de l'île, politique qu'il a décrite dans son ouvrage « une politique pour la Réunion »²⁷. Il en reste pas moins qu'il a eu une action déterminante dans la réduction drastique des inégalités. Toutefois des écarts importants étaient sciemment entretenus entre les politiques sociales et familiales métropolitaines et celles des départements d'outre-mer. Le secrétariat d'État aux départements et territoires d'outre-mer Olivier Stirn affirme alors en 1976 que « *les données socio-économiques locales des Dom, leurs contraintes démographiques et leurs structures familiales ont conduit à une politique spécifique d'aide à la famille et aux enfants* ». Ainsi, les allocations de logement ne sont étendues aux départements d'outre-mer qu'en 1976 et les allocations sociales qu'en 1980. Il faudra encore des décennies pour que l'on passe d'une politique de discrimination à une politique de presque égalité.

24 Philippe Vitale, Wilfrid Bertile, Prosper Eve, Gilles Cauvin., « Étude de la transplantation de mineurs de la Réunion en France hexagonale 1962-1984 », 2018, consulté le 5 octobre 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/184000184.pdf>.

25 « Texte adopté n° 300 - Résolution relative aux enfants réunionnais placés en métropole dans les années 1960 et 1970 », consulté le 9 mai 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0300.asp>.

26 Françoise Vergès, *Le ventre des femmes: capitalisme, racialisation, féminisme*, Collection « Bibliothèque Albin Michel idées » (Paris: Albin Michel, 2017).

27 Debré Michel, *Une politique pour la Réunion* (Plon, 1974).

Un rattrapage en panne

Aujourd'hui la Réunion revient de loin, en l'espace d'une génération elle est passée d'un état avec toutes les caractéristiques d'un pays d'extrême pauvreté (forte mortalité infantile, faible espérance de vie, fort analphabétisme, infrastructures insuffisantes voire inexistantes et économie rurale) à celui de pays développé bénéficiant de tous les avantages que peut apporter la modernité.

Toutefois, comme on le verra plus loin dans le document, le rattrapage économique et social à marche forcée va marquer le pas dans les années 90 et ne parviendra plus à gommer les inégalités. Les différentes politiques publiques qui vont se succéder seront inefficaces. Elles maintiendront de fait un fragile équilibre social en confortant la structure sociale et raciale héritée de l'ère coloniale avec une pauvreté qui devient chronique et un ascenseur social en panne.

La Réunion reste le département français le plus inégalitaire par bien des côtés, la société réunionnaise est en crise et la crainte de l'explosion sociale se renforce. Malgré cela on assiste à un désengagement de l'État laissant le soin aux élus locaux de prendre de la hauteur et faire face à leurs responsabilités alors qu'ils sont loin de disposer des marges de manœuvre suffisantes pour révolutionner le système et changer de paradigme.

Le poids de l'origine sociale dans l'égalité des chances

La société réunionnaise marquée par un déterminisme social hérité de l'ère coloniale continue à favoriser les plus aisés au détriment des plus pauvres et modestes privés de tout espoir de mobilité sociale et rend illusoire toute égalité des chances. Les spécificités institutionnelles, politiques, sociales et physiques de la Réunion, son histoire, font-elles qu'aujourd'hui encore un individu a moins de chances de réussite à la Réunion plutôt qu'en métropole et notamment en raison de son origine sociale ?

C'est à cette question que ce mémoire a l'ambition de répondre. Pour cela il dresse dans une première partie le constat des inégalités par rapport à la métropole et les freins à leur réduction ainsi que leurs conséquences néfastes sur la société réunionnaise. La seconde partie expose les acteurs et les pistes de réduction de ces mêmes inégalités qui ont un impact direct sur l'amélioration de l'égalité des chances, en exploitant notamment les atouts intrinsèques de l'île et en faisant évoluer pour une meilleure efficacité les politiques publiques et les institutions.

Partie 1 : Une évolution nécessaire du modèle socio-économique sous fortes contraintes

Cette première partie du mémoire liste les grandes spécificités des départements d'outre-mer dans le droit français et européen et dresse le constat des inégalités avec la métropole et des limites du modèle d'intégration français. Elle se focalise ensuite sur l'île de la Réunion, objet de ce mémoire, qui cumule un certain nombre d'inégalités extrêmes que les différentes politiques publiques de rattrapage passées et actuelles n'ont jamais pu totalement réduire et qui ont des conséquences particulièrement néfastes sur une société réunionnaise profondément malmenée par un développement social et économique de l'île accéléré et pas toujours très bien maîtrisé.

Titre 1 : Faut-il combattre toutes les inégalités avec la métropole ou les gérer ?

Dans ce chapitre sont évoquées la place des départements d'outre-mer dans le droit français et européen ainsi que les inégalités qui subsistent plus de 70 ans après la départementalisation. L'attention de ce mémoire se porte plus particulièrement ensuite sur l'île de la Réunion qui comporte des spécificités en terme d'inégalités avec la question de savoir s'il faut continuer à combattre les inégalités ou à minima les gérer.

1.1 La prise en compte des départements et régions d'outre-mer au sein de la République et de l'Union européenne

1.1.1 Rappel historique

La loi de départementalisation du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française²⁸ érige en département les quatre « vieilles colonies » issues du premier empire colonial français. On parle alors de départements d'outre-mer (DOM). La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions²⁹ est un tournant dans la répartition des pouvoirs au profit des collectivités locales. Elle marque le lancement du processus de décentralisation, elle se caractérise par trois évolutions majeures :

- la suppression de la tutelle administrative et financière par le préfet ;
- le transfert de l'exécutif départemental et régional vers un élu local ;
- la région devient une collectivité territoriale de plein exercice.

Consécutivement la loi du 31 décembre 1982 portant sur l'organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion³⁰ crée les régions d'outre-mer (ROM) sur le même périmètre géographique des DOM avec ses institutions spécifiques et des missions différentes de celles du département.

Face à la complexité apportée par la superposition d'institutions disjointes sur un même territoire, la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République³¹ a

28 « Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000868445>.

29 « Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.

30 « Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000704428>.

31 « Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256>.

modifié l'article 73 de la constitution³². L'alinéa 7, notamment, prévoit que les DOM et les ROM peuvent fusionner en une collectivité unique dès lors que le consentement des électeurs est acquis conformément à l'article 72-4 de la constitution. Parmi les quatre vieilles colonies, seules la Martinique et la Guyane ont évolué vers une collectivité unique ayant des compétences départementales et régionales. La Réunion et la Guadeloupe restent des départements d'outre-mer et régions d'outre-mer avec un conseil départemental et un conseil régional compétents respectivement sur le département et la région, on parle alors de DROM pour département et région d'outre-mer.

Cette même réforme constitutionnelle a vu également l'introduction de l'article 72-3 de la constitution « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Il fait suite à un amendement déposé par le député de la Réunion René-Paul Victoria qui s'était ému du trouble provoqué par deux décisions du conseil constitutionnel, celle du 9 décembre 1991 sur la Corse³³ et celle du 4 mai 2000 sur Mayotte³⁴, qui posaient le fait « *que la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer* ». L'inscription dans la constitution de la place des populations d'outre-mer au sein du peuple français lève maintenant toute ambiguïté quant à leur positionnement.

1.1.2 La place actuelle des départements et régions d'outre-mer dans les institutions françaises

L'article 1^{er} de la constitution³⁵ pose le principe fondateur de la République Française « *La France est une République, indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». Pourtant il existe des exceptions qui sont portées par cette même constitution. Ainsi les départements d'outre-mer et régions d'outre-mer ne sont fondamentalement pas différents de ceux de métropole, les lois et les règlements y sont applicables de plein droit comme le rappelle l'article 73 de la constitution. Cependant le même article leur confère un statut dérogatoire du droit commun, en raison de leurs « *caractéristiques et contraintes particulières* » leur permettant d'adapter les lois et règlements, voire d'y déroger. Au titre du même article elles sont même habilitées à édicter des règles du domaine de la loi et du règlement dans les domaines non régaliens. À noter que cette dernière disposition ne concerne explicitement par la Réunion pour des raisons qui seront évoquées plus loin dans ce document (cf. réf 1.3.3).

L'article 73 de la constitution est complété par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer³⁶ qui précise notamment les conditions d'adaptation des lois et règlements par les départements d'outre-mer et les régions d'outre-mer. La loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution³⁷ vient assouplir quelque peu les contraintes imposées par la loi organique du 21 février 2007.

32 « Constitution du 4 octobre 1958 | Légifrance, le service public de l'accès au droit », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

33 Conseil constitutionnel, « Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 », consulté le 31 mai 2018, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con.-dc/decision-n-91-290-dc-du-09-mai-1991.8758.html>.

34 Conseil constitutionnel, « Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 », consulté le 31 mai 2018, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/2000/2000-428-dc/decision-n-2000-428-dc-du-04-mai-2000.448.html>.

35 « Constitution du 4 octobre 1958 | Légifrance, le service public de l'accès au droit », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

36 « Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000465963>.

37 « Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024403675&categorieLien=id>.

Dans la pratique le pouvoir normatif apporté par l'alinéa 3 de l'article 73 est peu utilisé, on peut citer une demande d'habilitation effectuée par la région Guadeloupe en 2009 pour des règles spécifiques en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables.

Parallèlement à ces dispositions constitutionnelles, l'État prenant en compte les spécificités locales et le décalage historique avec la métropole a pris et continue de prendre des mesures d'ordre législatives et réglementaires dont il serait vain de dresser une liste exhaustive. On peut néanmoins identifier trois grands domaines de droits spécifiques :

- le droit fiscal : les taux de TVA sont allégés dans pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, elle est à 0 % pour la Guyane, l'impôt y est réduit également (de 30 % pour les trois premiers départements cités et de 40 % pour le dernier). Il existe en revanche un impôt spécifique, l'octroi de mer, qui est une taxe sur les produits importés détaillé plus loin dans ce document (cf. réf 2.2.2) . Par ailleurs, on ne compte plus toutes les mesures fiscales adoptées ces dernières décennies pour favoriser l'investissement dans les départements d'outre-mer et notamment la construction de logements sociaux ;
- le droit domanial : avec des règles d'aménagement comme la zone des cinquante pas géométriques qui vient agrandir le domaine public maritime ;
- le droit de la fonction publique : avec des traitements majorés et des règles différentes pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques (territoriale, d'État et hospitalière).

Par ailleurs en Guyane, qui est seul département des vieilles colonies à abriter des peuples autochtones amérindiens, le droit commun cohabite avec le droit coutumier, les chefs coutumiers participant aux résolutions des contentieux portant sur le droit de la famille ou le droit foncier. Autre particularité, les prêtres catholiques sont des salariés du conseil régional, en dépit de la loi de la séparation des Églises et de l'État³⁸ et du principe de laïcité porté par la constitution, le conseil constitutionnel par sa décision du 2 juin 2017³⁹ a confirmé cette particularité. Le code civil comme le code pénal reconnaissent les « *usages locaux* », dans l'article 521-1 du code civil sur la maltraitance animale, il est admis que les peines ne sont pas applicables lorsqu'une « *tradition locale* » ininterrompue peut être invoquée. Ainsi à la Réunion les combats de coqs qui peuvent être particulièrement sanglants sont très répandus, les lieux de combat font l'objet d'autorisation préfectorale et les paris y sont même autorisés. Le code pénal admet de fait une spécificité régionale et identitaire.

38 « Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'Etat. », consulté le 31 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000508749>.

39 Conseil constitutionnel, « Décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017 », consulté le 31 mai 2018, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-633-qpc/decision-n-2017-633-qpc-du-2-juin-2017.149052.html>.



Photographie 5 : Bataille coqs à la Réunion (source <http://www.villaote.com/bataille-coq/>)

Les spécificités institutionnelles ne sont cependant pas l'apanage des départements d'outre-mer, l'Alsace Moselle bénéficie également d'un régime particulier hérité de son annexion à l'Allemagne entre 1871 et 1918. C'est également le cas de la Corse, l'autonomie de la collectivité territoriale de Corse dispose d'une large autonomie et d'un pouvoir réglementaire étendu, ses particularités culturelles sont reconnues. Et c'est également sur la base du même principe de tradition locale que la tauromachie est autorisée dans le sud de la France.

1.1.3 La place des départements et régions d'outre-mer au sein de l'Union européenne

Les départements d'outre-mer et régions d'outre-mer sont dans le droit européen des Régions Ultra Périphériques (RUP). Elles font parties intégrantes de l'Union européenne, bien qu'étant situées en dehors du périmètre géographique de l'Europe continentale. On y retrouve les territoires français de la Guyane, de la Guadeloupe, de Saint-Martin, de la Martinique, de la Réunion, de Mayotte, le territoire espagnol de l'archipel des Canaries et les territoires portugais des archipels des Açores et Madère. Le droit communautaire s'y applique de plein droit dans les limites de l'article 349 du traité de fonctionnement de l'Union européenne⁴⁰ (TFUE) qui leur est spécifique. Cet article leur octroie un statut particulier et des mesures spécifiques compte tenu de leur « *situation économique et sociale structurelle* » aggravée par un certain nombre de facteurs comme l'éloignement ou l'insularité et une forte dépendance économique vis à vis de leur métropole. Les mesures spécifiques portent notamment sur les politiques douanières, commerciales, fiscales et économiques et les conditions d'accès privilégiées aux fonds structurels comme les fonds européens de développement économique et régional (FEDER), le fond social européen (FSE) en tant que régions les moins développées de l'Europe.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a, par un arrêt dit « Mayotte » du 15 décembre 2015⁴¹, confirmé le statut particulier des RUP et le caractère permanent des adaptations des politiques de l'UE.

Il en reste pas moins que l'Union européenne dans sa croisade pour favoriser la libre concurrence au sein du marché unique et mettre fin à toutes sortes de monopole, remet en cause régulièrement certains avantages octroyés aux RUP comme l'octroi de mer qui est une taxe d'importation des produits qui profite aux collectivités locales et qui constitue une source importante de leur financement (cf. chapitre 2.2.2).

40 « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », consulté le 8 mai 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C_2016202FR.01004701.

41 « Arrêt CJUE 15 décembre 2015 », consulté le 9 mai 2018, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172988&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=571469>.

1.1.4 Des départements et régions d'outre-mer marginalisés

Les choses ont sensiblement évolué depuis l'époque de Michel Debré, même l'INSEE qui a longtemps ignoré des statistiques nationales les DOM en les écartant sciemment du calcul du taux du chômage et en leur appliquant des bases de calcul différentes pour le seuil de pauvreté ou le revenu médian, s'est très récemment décidé⁴² à inclure les départements d'outre-mer dans le périmètre des statistiques officielles. Cependant les populations locales ne sont pas toujours considérées au même niveau d'égalité que les citoyens français métropolitains. Ainsi aussi incroyable que ça puisse paraître, le régime de colonat partiaire évoqué en introduction a perduré en outre-mer jusqu'en 2011 ! Maintenant jusqu'à une date récente des milliers de familles dans une grande précarité exploitées par des grands propriétaires sans versement de salaire et ceci en toute légalité ! La loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a interdit la création des nouveaux baux de ce type⁴³ et la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010⁴⁴ les a définitivement supprimés en les transformant dans une forme juridique plus protectrice.

Autre exemple de différenciation parmi d'autres en ciblant sur l'île de la Réunion, on peut évoquer la problématique de la leucose bovine. Le cheptel bovin réunionnais est touché à 90% et aurait dû être abattu conformément aux directives européennes⁴⁵ et à l'arrêté ministériel du 31 décembre 1990⁴⁶. Pourtant l'agence nationale de sécurité sanitaire en alimentation, environnement et travail (ANSES) a déclaré très officiellement⁴⁷ que pour le cas particulier de la Réunion la maladie n'avait aucun impact sur l'homme et qu'elle ne justifiait pas l'abattage et la fin d'exploitation du cheptel. Dans ce cas on peut s'étonner que la maladie soit considérée comme contagieuse et dangereuse sur le territoire continental européen et qu'elle perde toute dangerosité dès qu'elle sort de ses frontières ! Les éleveurs locaux et les autorités tendent à minimiser le problème, voire à le nier, l'opprobre est jeté sur ceux qui s'aventurent à le dénoncer. Ainsi un vétérinaire du groupement de défense sanitaire, association qui fait le relais avec l'État pour garantir la qualité sanitaire du cheptel réunionnais, a été brutalement licencié car il avait envoyé des photos de bovins malades à la presse, ce licenciement a été jugé abusif⁴⁸. Sur le sujet Huguette Bello, députée de la Réunion, a déposé le 25 janvier 2018 une résolution à l'Assemblée nationale en vue de créer une commission d'enquête parlementaire⁴⁹. On peut s'étonner également de l'importation récente de mangues égyptiennes⁵⁰, outre le caractère incongru de la démarche, on notera que l'Égypte ne fait pas partie des pays dont les contrôles de

42 « Pauvreté dans les DOM: un coin du voile se lève? », *Centre d'observation de la société* (blog), consulté le 14 août 2018, <http://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete-dans-les-dom-un-coin-du-voile-se-leve.html>.

43 « Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole », consulté le 27 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000264992&dateTexte=&categorieLien=id>.

44 « Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche », consulté le 27 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022521587&categorieLien=id>.

45 « Directive Européenne n°90-422 du 26 juin 1990 NO 90422 MODIFIANT LA DIRECTIVE 64432 CEE EN CE QUI CONCERNE LA LEUCOSE BOVINE ENZOOTIQUE », consulté le 9 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705100&categorieLien=id>.

46 « Arrêté du 31 décembre 1990 fixant les mesures techniques et administratives relative à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la leucose bovine enzootique », consulté le 28 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000352490&categorieLien=cid>.

47 ANSES, « AVIS de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à l'« impact de la leucose bovine enzootique dans les départements d'outre-mer » », 23 juillet 2015, consulté le 9 mai 2018, <https://www.anses.fr/fr/system/files/SANT2015sa0056.pdf>.

48 « Viré pour avoir envoyé des photos à la presse : le GDS condamné », *Clicanoo.re*, consulté le 30 septembre 2018, https://www.clicanoo.re/Faits-Divers/Article/2018/05/19/Vire-pour-avoir-envoye-des-photos-la-presse-le-GDS-condamne_530769.

49 « N° 598 - Proposition de résolution de Mme Huguette Bello tendant à créer une commission d'enquête sur les causes de la prévalence élevée de la leucose bovine enzootique dans les élevages laitiers de La Réunion, sur ses conséquences sanitaires, économiques et sociales ainsi que sur les moyens d'y remédier en vue de la consolidation d'une filière bovine durable au service des consommateurs », consulté le 28 septembre 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0598.asp>.

50 « Tollé autour des mangues d'Égypte », *Clicanoo.re*, consulté le 28 septembre 2018, https://www.clicanoo.re/Economie/Article/2018/09/20/Tolle-autour-des-mangues-dEgypte_550079.

conformité phytosanitaires ont été agréés par l'UE⁵¹ et qui est une condition nécessaire pour commercer avec l'Union européenne.

La différenciation discutable des citoyens d'outre-mer n'est pas l'apanage unique des pouvoirs publics. Ceux-ci peuvent intervenir justement pour mettre fin aux discriminations manifestes et injustifiées, tel fut le cas pour la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer⁵² qui a interdit à l'industrie agroalimentaire de fournir dans les départements d'outre-mer des produits d'une teneur en sucre bien plus élevée qu'en métropole. Cette loi vise également à interdire de proposer des produits dont les dates limites de consommation sont supérieures à celles des mêmes produits vendus en métropole.

1.1.5 Les limites du modèle d'intégration français

Les départements d'outre-mer avec leur diversité, leur spécificité géographique et leur histoire tourmentée s'accommodent assez mal d'un système réglementaire et législatif qui se veut universel et uniforme. L'application de certaines normes européennes et nationales est au mieux absurde au pire dispendieuse et inutile. Par exemple dans le domaine de la construction, la réglementation empêche le plus souvent le recours aux matériaux locaux, le conseil général de Guyane a dû donc importer du gravier au lieu d'utiliser le gravier du fleuve local pour la construction d'un aéroport. Ces contraintes réglementaires pèsent considérablement sur les investissements publics et privés et constituent assurément un frein au développement. Ainsi les contraintes réglementaires dans les domaines thermique, acoustique et de l'aération ont enchéri le prix des logements écartant de fait leur accessibilité à une frange de la population. Le comité économique et social de l'île de la Réunion (CESER) souligne même dans un rapport⁵³ l'incohérence de certaines dispositions législatives et réglementaires génératrices qui sont des sources d'inégalités. D'une manière générale la Cour des comptes dans son référé du 21 novembre 2016⁵⁴ fustige l'absence de prise en compte de la spécificité des DOM dans l'élaboration des lois et règlements.

Plus insidieusement dans l'inconscient collectif les DOM et leurs habitants sont souvent considérés comme des citoyens de seconde zone et subissent une discrimination plus ou moins affichée en métropole. Cet état de fait a été confirmé par le défenseur des droits Dominique Baudis lors d'une audition⁵⁵ en 2013 devant la délégation Sénatoriale à l'outre-mer. La discrimination est particulièrement sensible dans l'accès au logement, au crédit ou à l'emploi. Par ailleurs, il est malheureux de constater que quand un département métropolitain coûte plus qu'il ne rapporte à la richesse nationale on va parler de « solidarité nationale » alors que dans le cas de départements d'outre-mer on va parler d'assistanat au sens péjoratif du terme. Il existe un courant de pensée largement partagé considérant que les DOM coûtent cher et sont un poids dont la métropole devrait se défaire. Pourtant en 2013 le budget total pour l'outre-mer était autour de 22,4 milliards d'euros, rapporté aux quelques 1000 milliards de dépense de l'État, cela représente 2,2% du total pour 4% de la population totale française. La Fédération des Entreprises d'Outre-mer a montré que la Réunion recevait 5% de moins que la moyenne nationale par habitant. Par ailleurs, les dépenses d'investissement par habitant

51 Commission, « Pays dont les contrôles de conformité ont été agréés conformément à l'article 15 du règlement (UE) no 543/2011 de la Commission », consulté le 28 septembre 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:111:FULL>.

52 « Loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer », consulté le 9 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027498283&categorieLien=id>.

53 CESER Réunion, « Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de la Réunion sur le rapport Lurel sur l'égalité réelle outre-mer », 13 juillet 2016, consulté le 9 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/16.07.13_Avis_projet_loi_Eg_reel_adoption_Bureau.pdf.

54 « Référé de la cour des comptes sur l'administration centrale du ministère des outre-mer (exercices 2011 à 2015) », consulté le 9 mai 2018, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34216>.

55 « Délégation Sénatoriale à l'outre-mer : audition du défenseur des droits Dominique Baudis le 3 avril 2013 », consulté le 9 mai 2018, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130401/outremer.html>.

y sont inférieures d'un tiers par rapport à la métropole comme le souligne Victorin Lurel auteur du rapport au premier ministre⁵⁶ sur l'égalité réelle outre-mer.

Ces difficultés d'intégration des départements d'outre-mer, qui subsistent plus de 70 ans après la loi de départementalisation, montrent les limites du modèle français d'intégration reposant sur le principe d'égalité.

1.1.6 L'exigence de solidarité nationale

L'État a intégré les départements d'outre-mer en prenant en compte leurs spécificités et l'héritage colonial en adaptant le droit. Toutefois l'unité républicaine est plus forte que les différenciations territoriales comme le rappelle la constitution dans son article 1^{er}⁵⁷. Aussi, pour la préserver et l'entretenir dans l'intérêt de l'indivisibilité de la République, l'État s'ingénie à réduire les inégalités entre les territoires pour garantir la cohésion sociale et économique qui rassemble les citoyens dans un même projet de société sur la base de valeurs communes. Cette cohésion s'exprime par la solidarité nationale pour développer les territoires les plus pauvres, par une homogénéité normative et la garantie des droits et des libertés à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire de la République.

Le droit national s'est approprié ce thème avec des lois successives, on peut citer par exemple la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale⁵⁸ qui pour reprendre les termes du ministre qui l'a portée, Jean-Louis Borloo, *"procède d'une démarche inédite consistant à traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays"*. Elle comprend une série de mesures autour de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances.

L'Union européenne n'est pas en reste et vient en appui des États membres pour assurer la cohésion territoriale. Ce principe est inscrit dans l'article 174 du TFUE⁵⁹ *« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.*

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. »

Les RUP sont implicitement citées dans le dernier alinéa :

« Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

1.2 Des inégalités socio-économiques

Le rattrapage économique et social dans les décennies qui ont suivi la départementalisation, ont contribué à réduire les inégalités des départements d'outre-mer par rapport à la métropole, elles restent néanmoins beaucoup plus importantes que sur le territoire métropolitain. On les retrouve dans des domaines variés comme l'emploi, les revenus des ménages, le logement, l'accès à la santé ou à l'éducation.

⁵⁶ Victorin Lurel, « Rapport au premier ministre Egalité réelle outre-mer », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>.

⁵⁷ « Constitution du 4 octobre 1958 | Légifrance, le service public de l'accès au droit », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

⁵⁸ « Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale », consulté le 10 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000806166>.

⁵⁹ « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », consulté le 8 mai 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.FRA&toc=OJ.C:2016:202:FULL#C_2016202FR.01004701.

Les données de ce chapitre sont issues du tableau de bord 2017 de l'observatoire de l'Outre-mer⁶⁰.

1.2.1 Inégalités d'emploi et de revenu

On peut constater que le taux de chômage dans les départements d'outre-mer est très supérieur à la moyenne nationale.

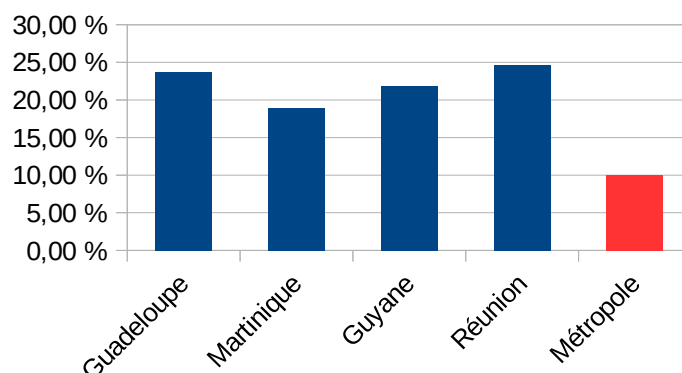


Illustration 3 : taux de chômage comparé (2015)

Le PIB par habitant en 2014 est également très inférieur par rapport à celui de la métropole, il est au moins deux fois inférieur.

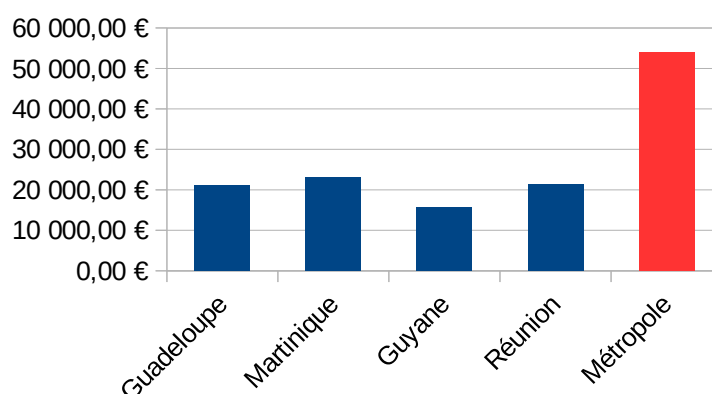


Illustration 4 : PIB comparé par habitant (2014)

1.2.2 Inégalités de logement

Les départements d'outre-mer sont également caractérisés par une crise du logement marquée par la pression démographique et la situation sociale catastrophique. Les conditions climatiques et le coût de la construction accentuent les difficultés.

Le parc immobilier se distingue par un fort déficit en logement social et par l'insalubrité d'un grand nombre de logements privés.

60 « Tableau de Bord / Conjoncture régionale / Statistiques / Accueil - Observatoire de l'Outre Mer », consulté le 10 mai 2018, <http://observatoire-outre-mer.interieur.gouv.fr/site/Statistiques/Conjoncture-regionale/TdB>.

D'après les chiffres avancés par le rapport d'information n° 519 du Sénat du 7 juillet 2009⁶¹, la proportion de logements insalubres est de 26 % dans les départements d'outre-mer alors qu'elle est de seulement 8 % en métropole.

À la Réunion, sur les 9000 logements construits annuellement, seuls 30 % sont des logements sociaux alors que les 3/4 de la population en sont théoriquement bénéficiaires. Il faudrait au moins que la moitié de la production des logements soit affectée au logement social pour ne pas aggraver la situation actuelle d'autant que l'évolution de la démographie ne donne pas des perspectives très optimistes.

	Nombre de demandeurs de logements sociaux	Besoin par an en logements sociaux	Nombre de logements insalubres
Ile de la Réunion	27696	5000	18918

Tableau 1 : Chiffres du logement (source Sénat – données INSEE)

En attendant un réunionnais sur cinq occupe un logement insalubre.



Photographie 6 : Bidonville de la ravine à malheur sur la commune de La Possession à la Réunion (source https://www.zinfos974.com/Bidonville-de-la-ravine-a-Malheur-un-riverain-porte-plainte-contre-le-maire-de-La-Possession_a21969.html)

1.2.3 Inégalités dans le domaine de la santé

Dans le domaine de la santé, on retiendra deux indicateurs le taux de mortalité infantile (en ‰) et la densité de médecins par 100000 habitants.

61 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

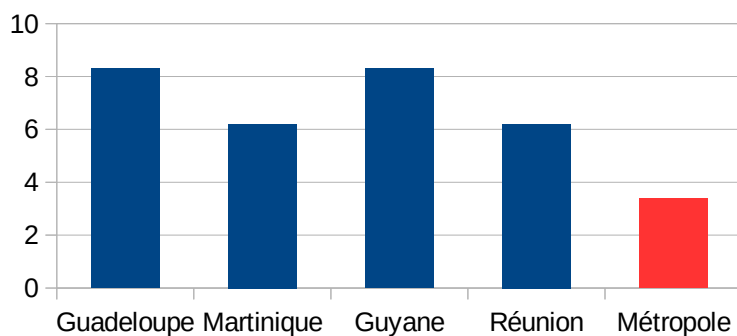


Illustration 5 : Taux comparé de mortalité infantile en % (2015)

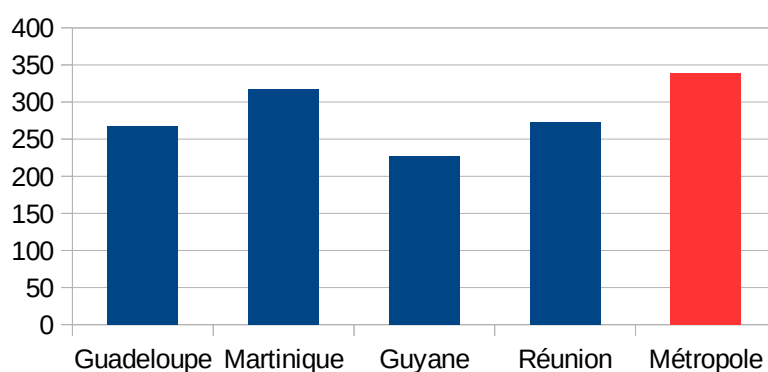


Illustration 6 : Densité comparée de médecins par 100000 habitants (au 1/1/2016)

1.2.4 Inégalités dans le domaine de l'éducation

Dans le domaine de l'éducation, on retiendra la proportion de jeunes qui sortent du système scolaire sans diplôme.

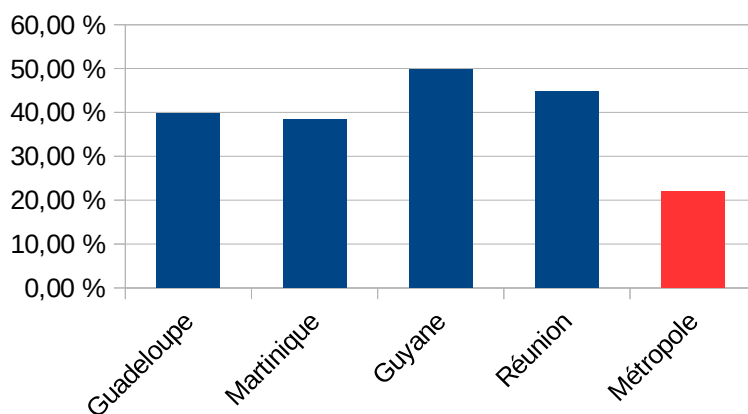


Illustration 7 : Proportion comparée de jeunes sortant du système scolaire sans diplôme (2013)

1.3 La Réunion un cas à part au sein des départements et régions d'outre-mer

La Réunion partage la même histoire coloniale que les autres départements antillais. Elle se distingue par l'originalité de son peuplement et la diversité de sa population. Celle-ci, riche de sa diversité, vit dans une relative harmonie.

1.3.1 Des inégalités extrêmes

Pour les données et graphiques de ce chapitre on se basera sur le rapport INSEE Analyses Réunion n°27⁶² sur le niveau de vie et pauvreté en 2014 et sur le rapport du Compas n°9 d'octobre 2013 sur les « départements d'outre-mer marqués par les difficultés sociales et les inégalités »⁶³.

La Réunion est un cas à part parmi les DOM car elle agrège tous les extrêmes, avec la Guyane ce sont de loin les départements avec le taux de pauvreté le plus élevé.

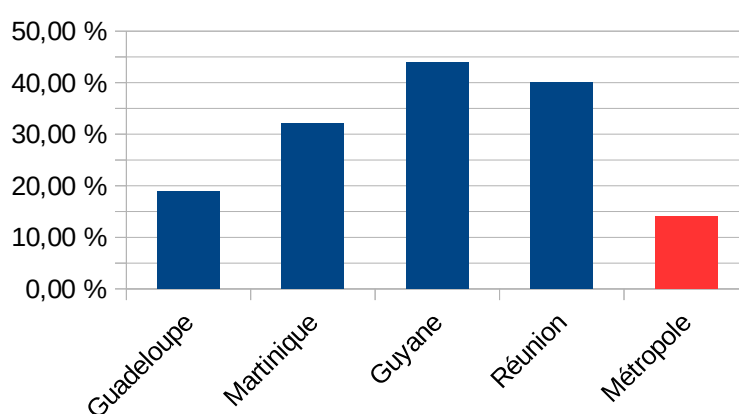


Illustration 8 : Taux de pauvreté comparé (chiffres 2014 pour la Réunion, la Martinique et la métropole, 2011 pour la Guyane et la Guadeloupe)

À titre de comparaison le département métropolitain le plus touché par la pauvreté et la Seine Saint Denis avec un taux de 27 %. Sachant que les plus pauvres des DOM ont des revenus qui sont très inférieurs à ceux des plus pauvres de métropole ! À la Réunion par exemple, le seuil des 20 % les plus pauvres est à 242€ alors qu'il est à 585€ en Seine Saint Denis (chiffres 2011). On peut noter également que la moitié des enfants dans les DOM vivent dans un ménage pauvre dont la majorité des revenus est constituée de prestations sociales. La part des prestations sociales dans le revenu disponible est près de trois fois supérieure à la moyenne nationale. Le tout doit être corrélé au fait que le coût de la vie est supérieur à 12 % à celui de métropole (chiffre INSEE 2010).

À la Réunion l'indice de Gini est à 0,53 (plus il est proche de 1, plus les inégalités sont fortes) à comparer au 0,31 de la métropole. En résumé la Réunion est à un niveau d'inégalités équivalent à celui de la France à la fin du XIX^{ème} siècle. Paris qui est le département le plus inégalitaire de métropole avec un indice à 0,5 reste moins inégalitaire que la Réunion. Car ce qui caractérise la Réunion est qu'elle est le département français le

62 « Quatre Réunionnais sur dix vivent sous le seuil de pauvreté - Insee Analyses Réunion - 27 », consulté le 10 mai 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3128421>.

63 « Compas étude : Des départements d'Outre-mer marqués par les difficultés sociales et les inégalités », octobre 2013, consulté le 10 mai 2018, http://www.lecompas.fr/doc/compasetudes9_octobre2013.pdf.

plus inégalitaire, elle détient le record national du plus grand nombre de redevables de l'impôt sur la solidarité et la fortune (ISF) et dans le même temps celui des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ! Autres chiffres, 30 % des plus riches ont un revenu cinq fois supérieur aux 70 % les plus pauvres. La classe moyenne ne s'est pas développée, voire a régressé avec la crise de 2008.

1.3.2 Des réunionnais à la santé dégradée

Par ailleurs d'après les données de l'INSEE⁶⁴ quatre réunionnais sur dix sont en surcharge pondérale et plus d'un sur dix est obèse, ces chiffres sont sensiblement proches des chiffres métropolitains. En revanche le diabète qui est une conséquence directe de l'obésité est un mal qui touche particulièrement la Réunion, ainsi la prévalence de diabète traité place la Réunion en tête des régions françaises les plus touchées et la place même à la 6^{ème} place mondiale ! Or les statistiques ne portent que sur le diabète traité et occultent les malades qui ignorent leur état. Ce phénomène touche également les enfants, le taux d'obésité est deux fois supérieur à celui de la métropole. D'après le CESER Réunion⁶⁵ une mauvaise alimentation et le manque d'exercice en sont les causes principales. En effet les habitudes alimentaires ont considérablement évolué ces dernières décennies au détriment de la cuisine traditionnelle plus saine avec le développement des supermarchés avec leur offre pléthorique de produits industriels chargés en sucre, sel et en produits gras, mais également des « fast-food », et de la malbouffe en général y compris à base de produits locaux, le très populaire pain bouchon en est le parfait exemple. Le problème est aggravé par le fait que les produits vendus en outre-mer jusqu'à l'application de la loi visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer⁶⁶ contenaient plus de sucre, jusqu'à 50 % en plus par rapport à la métropole, habituant ainsi la population à une alimentation surdosée en sucre. L'obésité et le diabète, qui en découlent, entraînent des sévères complications et une surmortalité, d'après le rapport du CESER, le taux de mortalité standardisé régional est près de 4 fois supérieur au taux métropolitain sur la période 2008-2010.



Photographie 7 : Pain bouchon gratiné avec ses frites et sa limonade locale (source <http://www.linfaux974.re/faits-divers/95-le-visage-du-christ-lui-apparaît-dans-un-américain-bouchons-gratine-ketchup-mayonnaise.html>)

64 INSEE, « Les comportements alimentaires des Réunionnais - Un excès d'huile et de riz, un déficit de fruits et légumes - Insee Analyses Réunion N°12 », 17 décembre 2015, consulté le 4 octobre 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1304115>.

65 CESER Réunion, « Diabète et santé publique à la Réunion: comment transformer un cercle vicieux en un cercle vertueux? ... », 27 mai 2014, consulté le 4 octobre 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/14.05.27_Rapport_diabete_nouvelle_mise_en_forme.pdf.

66 « Loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer », consulté le 9 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027498283&categorieLien=id>.

En France d'après l'INSEE, il existe un lien direct entre obésité et faible revenu car les plus défavorisés adoptent des mauvaises habitudes alimentaires et se tournent vers des produits à bas coûts généralement riches en calories. La Réunion avec une proportion de défavorisés très supérieure à celle de la métropole est donc particulièrement exposée au problème.

1.3.3 Des réunionnais viscéralement attachés à la République Française

Ce qui peut distinguer la Réunion par rapport à ses homologues antillaises est l'attachement quasi viscéral à la France, les velléités d'indépendance sont inexistantes quelle que soit la frange de la population. Cet état de fait pourrait s'expliquer par son histoire. La Réunion était à l'origine une île déserte sans population autochtone qui a été peuplée au fil des siècles à partir de la seconde moitié du XVII^{ème} siècle. Elle est restée rattachée à la France depuis, à l'exception d'une courte période historique au début du XIX^{ème} siècle où elle passe sous pavillon britannique. La France pratique alors l'assimilation coloniale, une technique qui consiste à intégrer dans la société les travailleurs engagistes. À la départementalisation les réunionnais deviennent citoyens français même s'ils bénéficieront des pleins droits que des années plus tard. La France a longtemps été sublimée dans l'imaginaire réunionnais par le syndrome de la goyave de France. La goyave est un fruit tropical qui ne pousse pas en métropole et pourtant les plus beaux spécimens étaient réputés venir de France métropolitaine comme si la Réunion ne pouvait pas les produire elle-même. À une époque où les moyens de communication étaient limités, la France métropolitaine était vue comme une sorte de paradis inaccessible et les produits, personnes et idées provenant directement de métropole étaient préférés aveuglement et systématiquement aux équivalents locaux jugés inférieurs. Ce phénomène a notamment contribué à développer un complexe d'infériorité chez les réunionnais qui subsiste encore dans l'inconscient collectif. Plus prosaïquement aujourd'hui, l'attachement à la France se résume sans doute à l'État providence pour les uns et à l'État qui préserve les fortunes des autres.

Cet attachement à la France touche également une large partie des édiles locaux. Pour en revenir à la rédaction de l'article 73 de la constitution⁶⁷ qui a privé la Réunion du pouvoir normatif, ce sont les élus réunionnais eux-mêmes qui ont œuvré dans ce sens pour que la Réunion demeure « *un département français comme n'importe quel département métropolitain* » pour reprendre les mots du Sénateur maire Jean Paul Virapoullé. L'amendement constitutionnel n°85 rectifié bis connu sous le nom d'amendement Virapoullé a ainsi exclu la Réunion du champ d'application des alinéas 3 et 4 de l'article 73 de la constitution. Selon Jean-Paul Virapoullé, la possibilité de pouvoir élaborer des « lois peï » (lois pays) portait le germe d'une « *menace d'autonomie législative* » ouvrant la voie à « *l'antichambre de l'aventure et de l'indépendance* ».

1.3.4 Des inégalités à relativiser

Il faut cependant relativiser ces inégalités et les remettre dans le contexte d'un rattrapage économique et social qui s'est effectué dans un temps très limité. Rappelons qu'en 1946 la Réunion était dans un état économique et social catastrophique. Après s'être concentré sur la mise à hauteur des infrastructures et réseau, ce n'est qu'à partir de la loi programme du 30 juillet 1960⁶⁸ que l'État a réalisé des efforts conséquents dans le développement économique, social et sanitaire des départements d'outre-mer.

⁶⁷ « Constitution de la 5^{ème} République Française », 4 octobre 1958, consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

⁶⁸ « Loi n°60-776 du 30 juillet 1960 pour les départements d'outre-mer, programme d'équipement triennal 1961, 1962, 1963 », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874915>.



Photographie 8 : La case créole avec son toit en paille de la famille Béton à Cilaos dans les années 50, elle constituait encore le tiers de l’habitat réunionnais à cette époque (source ⁶⁹)

Les efforts des différentes politiques publiques qui se sont succédé jusqu’aux années 90 ont réalisé des progrès qu’on pourrait qualifier de spectaculaires comme on peut le constater dans le tableau suivant issue des travaux de Frédéric Sandron, démographe et directeur de recherche à l’Institut de Recherche pour le Développement⁷⁰ :

	1946	1996
Nombre de lycées*	2	24 (1997)
Nombre de bacheliers dans l’année*	43	4600
Proportion de logements en dur	8,00 %	98% (1999)
Nombre de médecins pour 1 000 habitants	0,14	1,74
Proportion de logements ayant l’électricité	12,00 %	99,00 %
Proportion de logements ayant l’eau courante	10,00 %	97,00 %
Nombre d’enseignants dans le second degré*	100	6514 (1997)
Espérance de vie	48 ans	74,6 ans
Mortalité infantile	160‰	6,5‰
Nombre de voitures pour 1 000 habitants	5	260 (1994)
Kilomètres de routes bitumées	131	2724 (1994)
Nombre de téléphone pour 1 000 habitants	10	333

* pour comparer ces chiffres, mentionnons que la population entre 1946 et 1996 a été multipliée environ par 3

Tableau 2 : Évolution de quelques indicateurs sociaux économiques entre 1946 et 1996

69 Ouvrage collectif, *Un siècle d’émotions, regards sur 100 années d’histoire*, Recto-verso, vol. 1, 1 vol., 2000.

70 Frédéric Sandron, « Une politique de population à contre-courant? : La Réunion des années 1950 à nos jours », consulté le 12 mai 2018, http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-02/010051178.pdf.

Ce développement a entraîné une évolution démographique très rapide. La fécondité est passée de 6,77 enfants par femme à 3,12 de 1964 à 1979 soit en à peine 15 ans ! Dans le même temps, les maladies cardiovasculaires et les cancers sont devenues les principales causes de décès devant les maladies infectieuses et parasitaires et l'espérance de vie a fait un bond (en 1950 50 ans pour les hommes et 53 pour les femmes).

Conclusion Titre 1 : Faut-il combattre toutes les inégalités ou les gérer ?

Comme le note Serge Letchimy dans l'avis fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi égalité réelle⁷¹ *« plus de soixante-dix ans après la loi du 19 mars 1946, l'égalité avec l'hexagone demeure, pour nombre des 2,75 millions de Français vivant outre-mer, une réalité parfois encore bien trop lointaine. En effet, en dépit des politiques publiques volontaristes menées par l'État et les collectivités territoriales des outre-mer, les écarts de niveaux de vie constatés entre les outre-mer et la France hexagonale restent considérables et affectent l'égalité des droits économiques et sociaux et des opportunités économiques que la République, par la solidarité nationale, doit garantir à tous les citoyens français ».*

Soixante dix ans après la départementalisation les départements et régions d'outre-mer sont maintenant pleinement incorporés à la république Française. Malgré cela, leur histoire particulière, leur population, leurs caractéristiques insulaires, physiques et géographiques, l'éloignement expliquent encore les spécificités et les écarts par rapport à la métropole. Aujourd'hui même s'ils tendent à se réduire et à disparaître, ils n'ont pas permis de réduire les inégalités qui demeurent élevées dans une société qui reste profondément structurée par son passé colonial relativement récent. Elles sont ressenties de manière contrastée par la population. La majorité pauvre issue des classes dominées de l'époque coloniale les voient, majoritairement pour les jeunes générations, comme des injustices dont ils sont les victimes et les anciennes générations ayant connu la Réunion d'avant les années 70, comme une sorte de fatalité dont on ne peut s'écarter et se satisfont largement des progrès réalisés. La minorité dominante et possédante de son côté pousse au conservatisme et à l'immobilisme, il est dans son intérêt que les choses perdurent. Le maintien des inégalités entretient néanmoins les germes d'une fracture de la cohésion sociale et d'une explosion sociale aux conséquences imprévisibles à l'ampleur bien plus importante que les troubles sociaux qui ont agité ces départements ces dernières années à plusieurs reprises. Cette explosion sociale marquerait l'échec des politiques publiques d'intégration et porterait un rude coup aux principes d'unicité et d'égalité. Avec le risque d'accentuer le sentiment de rejet des DOM parmi la population métropolitaine et d'aggraver l'ostracisme dont sont déjà victimes les populations d'outre-mer.

Il est donc clairement dans l'intérêt de l'État au nom des valeurs républicaines et dans un souci de cohésion sociale de continuer à lutter contre les inégalités et par la même occasion faire en sorte que l'égalité des chances ne soit pas qu'un mythe. Pour ce faire, l'effort doit être porté sur le développement économique et le partage équitable des richesses qui sont les moyens les plus efficaces pour réduire les inégalités.

Titre 2 : Un rattrapage de la Réunion vis à vis de la métropole en panne

Ce chapitre évoque le fait que les politiques publiques marquent le pas depuis les années 90 après avoir connu un certain succès dans la réduction des inégalités jusqu'aux années 80. Ce relatif échec des politiques publiques peut s'expliquer par différents facteurs évoqués dans ce chapitre comme des structures institutionnelles inadaptées et inefficaces, un modèle économique et social qui entretient les inégalités, une absence de stratégie et des élus locaux ou nationaux qui ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux.

71 « N° 4055 - Avis de M. Serge Letchimy sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (n°4000). », consulté le 23 juillet 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4055.asp>.

2.1 Des politiques publiques à bout de souffle

À la fin des années 80, à une période qui correspond peu ou prou au départ de Michel Debré de la députation de la Réunion, on observe un essoufflement des politiques publiques ou du moins la disparition d'une vision stratégique. Le fort taux de croissance économique conjugué avec l'alignement progressif des prestations sociales et des minima sociaux sur la métropole (achevé en 1996 pour le SMIC et en 2002 pour le RMI) contribuent à réduire mécaniquement encore les inégalités. Pourtant les écarts s'aggravent dans les années 90, malgré la succession à un rythme soutenu des lois et plans de rattrapage. Dans cette liste à la Prévert on peut citer de manière non exhaustive :

- la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986⁷² dite loi Pons sur la défiscalisation dans les DOM ;
- la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte⁷³ dite loi Perben ;
- la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer⁷⁴ ;
- la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer⁷⁵ ;
- la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer⁷⁶ ;

Malheureusement sans nier les efforts financiers consentis et la volonté de réduire les inégalités, on a pu constater que ces lois ne s'inscrivent pas dans un schéma d'ensemble doté d'une vision stratégique, elles sont élaborées au gré des majorités ou de l'actualité sans fil directeur. On assiste à un empilement de lois, une loi remplace l'autre sans qu'il y ait de réelle continuité entre elles, pas plus qu'il n'existe un suivi ou une évaluation des lois précédentes. Au final on arrive à des revirements de dispositifs, des dispositifs qui s'empilent, quitte à en devenir contradictoires et a minima complexes à mettre en œuvre. Au final cela crée des dispositifs inapplicables et cela génère un climat d'incertitude juridique permanent qui s'oppose à toute vision long terme.

Dans un référé du 21 novembre 2016⁷⁷, la Cour des comptes notait encore récemment qu'il manquait « *une vision d'ensemble des politiques publiques outre-mer* » avec des défauts d'organisation, tant interministérielle que ministérielle qui entravent l'action de l'État.

72 « Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986 », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512460&categorieLien=cid>.

73 « Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000548628>.

74 « Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000548628>.

75 « Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000387814>.

76 « Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000605656>.

77 Cour des comptes, « Référé de la cour des comptes sur l'administration centrale du ministère des outre-mer (exercices 2011 à 2015) », 21 novembre 2016, consulté le 9 mai 2018, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34216>.

2.2 Une structure institutionnelle, économique et sociale porteuse d'inefficacité

2.2.1 Des structures institutionnelles inadaptées

La structure institutionnelle de la Réunion se caractérise par un millefeuille administratif qui couvre le domaine de l'Union européenne, jusqu'à celui de la collectivité locale en passant par ceux de l'État, de la région et du département. Chaque couche, dans les limites de ses compétences, élabore des documents stratégiques avec programmation et planification des politiques publiques. On peut citer dans le désordre :

- la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques dont la communication du 24 octobre 2017 en dresse les principales caractéristiques⁷⁸;
- le contrat de plan État région de la Réunion⁷⁹;
- le Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation (SRDEII) de la Réunion⁸⁰;
- le Schéma de l'Enseignement et des FORMation supérieurs, et de la REcherche (SEFORRE) de la Réunion ;
- le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de la Réunion⁸¹.

Le CESER de la Réunion, dans son avis sur le projet de loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer⁸², s'interroge sur la cohérence de tous ces plans et notamment avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République⁸³, dite loi NOTRe, qui donne des nouvelles compétences aux régions et notamment dans le domaine du développement économique et l'aménagement durable du territoire. Malgré une bonne intention initiale, leur complexité de mise en œuvre et l'absence de vision d'ensemble n'augurent rien de bon pour leur mise en application et évoquent plutôt une dispersion d'énergie et une fragmentation des budgets.

Le rapport d'information du Sénat sur « les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir »⁸⁴ pointe également l'existence de collectivités départementale et régionale sur un même territoire exigu couvrant la même population avec un « *enchevêtrement de compétences qui, dans certains cas, conduit chaque niveau de collectivité à mener des actions parallèles - si ce n'est concurrentes - dans les mêmes domaines* ». Cette coexistence est coûteuse pour les finances publiques, avec un doublement des administrations, des moyens, des agents et des élus et conduit à une dilution des responsabilités. Par ailleurs le mode de scrutin différent de la région et du département peut conduire à une cohabitation d'organes exécutifs aux sensibilités politiques différentes, avec les risques de conflits et de

78 « Un Partenariat Privilégié, Renouvelé et Renforcé Avec Les Régions Ultrapériphériques », consulté le 18 mai 2018, http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/communications/2017/un-partenariat-privilegie-renouvele-et-renforce-avec-les-regions-ultraperipheriques.

79 « Contrat de plan Etat Region 2015-2020 de La Reunion », consulté le 18 mai 2018, http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/Le_contrat_de_plan_Etat-Region_2015-2020_de_La_Reunion.pdf.

80 « Le Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation (SRDEII) de la Réunion », consulté le 18 mai 2018, <https://www.regionreunion.com/IMG/pdf/srdeii.pdf>.

81 « Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) (2011) », consulté le 18 mai 2018, <https://www.regionreunion.com/actualite/toute-l-actualite/le-schema-d-amenagement-regional-sar>.

82 CESER Réunion, « Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de la Réunion sur le rapport Lurel sur l'égalité réelle outre-mer », 13 juillet 2016, consulté le 12 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/16.07.13_Avis_projet_loi_Eg_reel_adoption_Bureau.pdf.

83 « Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République », consulté le 18 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.

84 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

blocages dans la mise en œuvre des politiques publiques. Tel fut le cas en 2012 avec la région Réunion gérée par l'UMP et le département Réunion par le MoDEM. On pourrait penser ces deux sensibilités relativement proches et pourtant les émeutes qui ont embrasé l'île début 2012 ont mis en exergue l'absence d'approche commune et une relative cacophonie dans la gestion du conflit par les autorités locales.

2.2.2 Une gestion défaillante des collectivités locales

La situation financière des collectivités de la Réunion est dans une situation pour le moins paradoxale, elles bénéficient globalement de ressources élevées, supérieures à celles des collectivités équivalentes de métropole malgré un autofinancement faible mais leurs charges de fonctionnement élevées obèrent toutes capacités d'investissement et capacité à mener des politiques publiques ambitieuses pour lutter contre les inégalités.

Les collectivités d'outre-mer bénéficient de ressources spécifiques dont l'octroi de mer et la taxe sur les carburants. À la Réunion en 2016 ces deux taxes représentent 15,7% de leurs recettes de fonctionnement en moyenne et jusqu'à 22,7% pour les communes.

L'octroi de mer est un impôt qui perdure depuis le XVII^{ème} siècle, à l'origine il permettait de taxer toutes les marchandises arrivant par la mer. Aujourd'hui c'est une taxe indirecte sur la consommation au même titre que la TVA collectée dans les seuls départements d'outre-mer et à laquelle sont assujettis tous les produits importés et ceux produits localement et qui profitent aux collectivités locales. Le taux de l'octroi de mer est décidé au niveau du conseil régional. Il est réparti entre les différentes collectivités locales mais profitent majoritairement aux communes avec des critères d'attribution qui conduisent à une répartition très inégale. Ainsi comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les finances des collectivités locales en 2017⁸⁵ « la commune la plus richement dotée est Saint Philippe avec 742€ par habitant contre 273€ par habitant pour la plus faiblement dotée, Le Tampon. De même, la progression moyenne de 1,7% par an des recettes de l'octroi de mer des communes entre 2012 et 2015 masque des évolutions contrastées entre une baisse de 2,4% par an dans la commune du Tampon et une hausse de 6,1% par an dans celle de Saint Rose. ». Outre une répartition inégale qui va du simple au triple, les critères d'attribution ne prennent pas du tout en compte les différences de développement d'une commune à une autre ainsi que la part des populations dans le besoin.

La taxe spéciale sur la consommation des carburants (TSC) remplace la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui est en vigueur en métropole. Comme pour l'octroi de mer, le taux est décidé au niveau du conseil régional, mais ne peut pas être supérieur à celui de la TICPE. Le produit des taxes est réparti entre les différentes collectivités locales et représente 14% des recettes de fonctionnement pour la région, 4% pour le département et 3% pour les communes. La TSC sert principalement aux investissements et à l'entretien du réseau routier.

À l'inverse l'autofinancement est faible, le produit des impôts directs des communes de la Réunion est inférieur dans un rapport de 20 à 30% à celui des communes métropolitaines. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait. Dans un premier lieu, la Réunion et les départements d'outre-mer d'une manière générale ont une base fiscale étroite, c'est-à-dire une population potentiellement assujettie aux impôts directs. Ainsi comme le note la Cour des comptes⁸⁶ le potentiel fiscal⁸⁷ des communes est inférieur à la moyenne nationale de 95% à

85 Cour des comptes, « Rapport sur les finances publiques locales 2017 », 11 octobre 2017, consulté le 21 juillet 2017, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>.

86 Cour des comptes, « Rapport sur les finances publiques locales 2017 », 11 octobre 2017, consulté le 21 juillet 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>.

87 Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes

la Réunion. D'une manière générale dans les DOM l'étroitesse des bases tient pour partie à un défaut de recensement des administrés, toutefois pour la Réunion ce recensement est jugé acceptable par la Cour des comptes dans son référé du 6 mars 2018 sur l'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt outre-mer⁸⁸. À la Réunion l'étroitesse de la base tient surtout à la typologie de la population avec une large base non imposable. De fait les collectivités locales ont tendance à appliquer des taux d'imposition supérieurs à ceux de métropole et à les faire augmenter plus rapidement et font peser à la fraction imposable minoritaire le fardeau fiscal. Les chiffres donnés par la Cour des comptes donnent un taux de taxe d'habitation de 21,4% contre 12,9% pour la moyenne nationale, un taux de taxe foncière à 30,6% contre 14,2% pour la moyenne nationale.

	Taxe d'habitation		Taxe foncière sur les propriétés bâties	
	Évolution des bases nettes imposées	Taux votés moyens 2015	Évolution des bases imposées	Taux votés moyens 2015
La Réunion	6,7%	21,4	7,3%	30,6
France entière	5,7%	12,9	4,9%	14,2

Tableau 3 : Évolution des taux et bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière entre 2013 et 2013 (source Cour des comptes – données DGFIP)

Dans un deuxième lieu, les collectivités se privent de revenu en décidant des exonérations qui représentent 34% des bases brutes en 2015. Comme le note la Cour des comptes « *les objectifs poursuivis les bénéficiaires de ces exonérations ne sont pas clairement identifiés* » ! En d'autres termes, les assemblées délibérantes attribuent des privilèges fiscaux dans la plus stricte opacité sans qu'aucune évaluation de leur efficacité ne soit réalisée.

Les collectivités locales peuvent compter également comme source de revenu sur la péréquation qui comme le précise l'article 72-2 de la constitution⁸⁹ est un mécanisme de redistribution destiné « *à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Il existe deux mécanismes de péréquation :

- la péréquation horizontale entre collectivités avec un transfert des collectivités les plus riches vers les plus pauvres ;
- la péréquation horizontale avec des versements de l'État vers les collectivités, la dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale ressource.

Les règles de calcul des péréquations sont également différentes par rapport à celles des collectivités métropolitaines. D'après la Cour des comptes, les règles sont particulièrement complexes et « *ne repose(nt) pas sur une analyse du besoin des DOM* ». Malgré cela, la péréquation horizontale est globalement favorable à l'outre-mer. En revanche pour ce qui concerne la DGF comme le souligne Marylise Lebranchu, alors

88 Cour des comptes, « Référé l'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt outre mer », 6 mars 2018, consulté le 24 juillet 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180625-refere-S2018-0132-impot-outre-mer.pdf>.

89 « Constitution de la 5^{ème} République Française », 4 octobre 1958, consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

ministre de la décentralisation et de la fonction publique, lors d'un débat au Sénat le 17 novembre 2015 sur la réforme de la DGF « *la moyenne des parts figés de la DGF est de 59 euros par habitant pour les communes des DOM et de 153 euros par habitant pour la métropole. Chacun s'accordera à reconnaître qu'il y a là une injustice qu'il faut corriger, sinon les élus d'outre-mer ne réussiront pas à rattraper des retards qui sont dommageables au pays tout entier* ».

Les collectivités locales souffrent du poids élevé des charges de personnel dû aux sur-rémunérations et aux sureffectifs. La masse salariale est le premier poste de dépenses de fonctionnement des communes. La Cour des comptes rapporte que « *bien que la masse salariale obère fortement leurs capacités financières, les communes d'outre-mer n'ont pas entrepris d'en regagner la maîtrise à la différence des communes de l'hexagone. Bien au contraire, elle continue à augmenter* ».

	Progression des charges de personnel 2013/2015	Charges de personnel / charges réelles de fonctionnement
La Réunion	8,1%	65,1%
France métropolitaine hors Paris	3,1%	53,4%

Tableau 4 : Dépenses de personnel 2015 (source Cour des comptes – données DGFIP et observatoire des finances locales)

Le personnel des collectivités territoriales se voit également attribuer des majorations de traitement à l'instar des fonctionnaires de la fonction publique d'État contribuant ainsi à alourdir sensiblement les frais de personnel. Ces majorations pour les fonctionnaires territoriaux peuvent aller jusqu'à 54 % du traitement brut de base, or comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales 2017⁹⁰, elles ne sont pas justifiées. En effet ces majorations sont liées à la prise en compte du coût de la vie et à la sujétion d'éloignement, or la différence de prix entre la métropole et la Réunion est très inférieure (7,1 % en 2015) à la majoration et la très grande majorité du personnel sont des locaux originaires de la Réunion qui ne subissent aucun éloignement de leur famille. Pour le département, les charges de personnel représentent 325€ par habitant contre une moyenne de 183€ en métropole. Pour la région, les charges de personnel représentent 135€, soit le triple de la moyenne nationale qui est à 45€ par habitant.

Quant aux effectifs, le rapport du Sénat sur « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir »⁹¹ pointe le nombre de fonctionnaires territoriaux et de contractuels qui est plus important que les collectivités équivalentes en métropole, le chiffre de 30 % de sureffectif en moyenne est avancé. Par ailleurs, la Cour des comptes relève que la « *structuration des effectifs n'est pas adaptée à une mise en œuvre efficace des politiques publiques et les collectivités manquent d'agents qualifiés* ». En effet « *les sureffectifs reposent sur un plus grand nombre d'agents aux fonctions d'exécution (catégorie C). À l'inverse, les agents exerçant des fonctions de conception et de direction (catégorie A) ou d'encadrement intermédiaire (catégorie B) sont moins nombreux* ».

⁹⁰ Cour des comptes, « Rapport sur les finances publiques locales 2017 », 11 octobre 2017, consulté le 21 juillet 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>.

⁹¹ Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
La Réunion	5%	7,2%	87,8%
France hors Mayotte	6,8%	11,8%	80,7%

Tableau 5 : Proportion d'agents par catégorie dans les communes en équivalent temps plein (source Cour des comptes – données DGCL, les collectivités locales en chiffres 2016).

La Réunion a également la particularité d'avoir recours massivement aux contrats aidés qui représentent pas moins de 7% de la population active. La Cour des comptes note que « *les contrats aidés expliquent pour moitié le surpoids de la masse salariales des communes réunionnaises par rapport aux communes de métropole* ». Globalement ces embauches sont justifiées par les élus locaux par la lutte contre le chômage, les collectivités jouent ainsi un rôle de « *buvard social* ». Dans le magazine l'Express de début septembre 2013, René Noël, président de l'association des maires de Guadeloupe, résume la situation : « *pendant des décennies, les maires ont recruté plus que de raison. Il s'agissait, pour eux, de jouer un rôle d'amortisseur social au moment de la disparition du monde agricole qui poussait beaucoup de monde vers le chômage (...) il y avait une bonne part de clientélisme dans leur démarche. Au départ, le phénomène paraissait limité. Untel était embauché pour dix heures de travail hebdomadaire, un autre pour douze heures, un troisième pour treize heures. Au total, ces temps partiels équivalaient à un temps plein. Et ainsi, l'on faisait plaisir à trois familles d'électeurs...* ». Ce constat est évidemment totalement applicable à la Réunion. Comme le note la Cour des comptes « *les recrutements dans le secteur public local sont volontairement utilisés comme un moyen de lutte contre le chômage au détriment des finances des collectivités* ». La Chambre régionale des comptes de la Réunion, lors de son audience solennelle du 22 mars 2017 en la personne de Gilles Johanet, procureur général auprès de la Cour des comptes, considère également que les communes font le « *choix risqué* » d'abuser des contrats aidés.

Au final en utilisant la typologie définie par la Cour des comptes pour caractériser la situation financière d'une collectivité ou établissement public :

- la situation est considérée comme saine, quand la capacité d'épargne est suffisante pour financer une part des investissements et l'évolution des charges de personnel est contenue sur la période ;
- la situation est fragile lorsque l'épargne et le fonds de roulement sont insuffisants pour financer les investissements et que les charges de personnel sont en augmentation significative ;
- la situation est dégradée lorsque la trésorerie négative ou nulle conduit à la constitution de dettes sociales et fiscales conduisant à des délais de paiement des fournisseurs très élevés. La collectivité dispose toutefois soit d'une réserve fiscale lui permettant d'inverser la situation, soit d'une marge de manœuvre sur ses dépenses ;
- la situation est critique lorsque la dégradation est telle que la multiplication du produit de la fiscalité directe locale par deux ne suffirait pas à rétablir la situation.

Pour la Réunion, seulement 32,3% des communes et établissements publics sont dans une situation financière saine.

	Situation saine	Situation fragile	Situation dégradée	Situation critique
Communes	8	8	8	
EPCI	1	2	2	
Département		1		
Région	1			
Répartition totale	32,3%	35,5%	32,3%	0%

Tableau 6 : Typologie des situations financières des collectivités de la Réunion en 2016 (source Cour des comptes)

En conséquence beaucoup de communes n'ont pas la capacité de financer leur investissement par leur épargne brut et ont un recours massif à l'endettement, ce mode de financement est également largement utilisé par les collectivités à la situation plus saine, ainsi pour la seule région la dette s'élève à 671€ par habitant en 2015 contre 368€ en moyenne en métropole. L'emprunt finance à hauteur de 36% les investissements à la Réunion. Pourtant comme le souligne la Cour des comptes « *ce mode de financement contribue à dégrader leur situation financière* ». Par ailleurs les dépenses sociales sont la première charge du département en raison de la typologie de sa population avec une forte proportion bénéficiaire des minima sociaux, elles sont deux fois plus élevées que dans l'hexagone et continuent d'augmenter en aggravant l'équilibre financier du département déjà fragile. Les subventions diverses permettent de pouvoir conduire les opérations investissements, elles proviennent notamment des fonds de compensation pour la taxe de valeur ajoutée (FCTVA) qui se montent à 45% du montant des investissements à la Réunion, du contrat de plan pluriannuel État Région (CPER)⁹² ou bien encore des fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

Les difficultés financières et la moindre proportion de personnels qualifiés dans les collectivités ont un impact direct sur le niveau de qualité des services publics et expliquent pour une grande partie le retard pris dans le développement de certaines infrastructures, notamment dans le domaine des réseaux d'eaux et de traitement des déchets. Pour ces deux services publics en particulier, la Cour des comptes souligne que la situation est aggravée par le fait « *les prix sont bas au regard des coûts et les services ne dégagent pas des capacités suffisantes pour une gestion patrimoniale des réseaux* » et que les communes ont un processus de recouvrement défaillant pour ne pas dire inexistant. D'une manière générale, les recettes des services publics locaux sont 4 fois inférieures à celles des services publics des communes en métropole.

2.2.3 Un modèle économique et social qui entretient les inégalités

Le modèle économique local est marqué par une forte tertiarisation au détriment du secteur traditionnel de l'agriculture qui prédominait jusque dans les années 60.

92 « Contrat de plan État Région 2015-2020 de La Réunion », consulté le 18 mai 2018, http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/Le_contrat_de_plan_Etat-Region_2015-2020_de_La_Reunion.pdf.

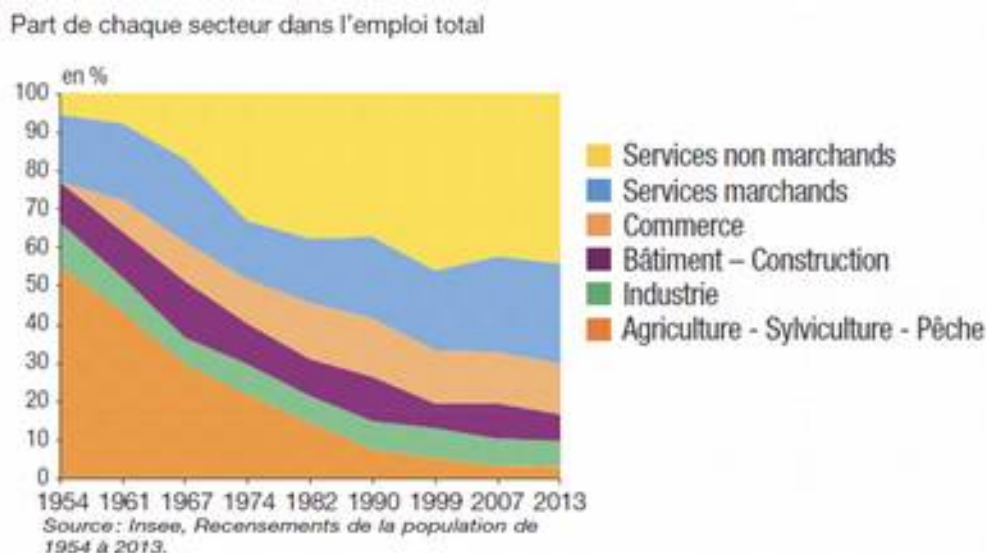


Illustration 9 : Évolution des parts de chaque secteur d'activité dans l'emploi total depuis 1954 (source INSEE)

D'après le rapport annuel 2016 de l'Institut des Émissions des Départements d'outre-mer (IEDOM) sur l'île de la Réunion⁹³, le nombre des emplois s'élève à 279 834 au 31 décembre 2015, un tiers d'entre eux se trouve au sein de la fonction publique (d'État, territoriale et hospitalière). Parmi eux, fin 2013, les contrats aidés représentaient 21 % des effectifs de la fonction publique territoriale contre 3,7 % au niveau national. Les services non marchands qui gravitent autour de la fonction publique à statut privé et public représentent au total 42,4 % de l'emploi salarié total, soit quasiment un sur deux. Le secteur privé est composé en 2015 d'un secteur marchand qui emploie 31,1 % des salariés et le secteur du commerce classique 12,7 %, le poids de l'industrie y est proportionnellement trois fois inférieur à celui de la métropole. Toujours en 2016, le chômage s'établit à 22,4 % de la population active et touche officiellement 136 890 personnes inscrites en catégorie A, chiffre qui ne couvre pas l'ensemble de la population entre ceux en recherche d'emploi non inscrits et ceux qui ont abandonné toute recherche et survivent grâce aux minima sociaux.

On peut résumer l'état économique de la Réunion avec un secteur non marchand tertiaire prédominant composé par une sur représentation d'emplois publics, un secteur privé composé de groupes concentrés où la concurrence joue peu et d'une multitude de petites et très petites entreprises. Le secteur secondaire de l'industrie et de la construction est porté par la commande publique.

Concernant les emplois publics, les agents de la fonction publique d'État bénéficient d'une sur-rémunération avec un coefficient multiplicateur qui s'élève à 1,53 à la Réunion (qui est soit dit en passant supérieur à celui des autres DOM historiques) institué par la loi n°50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion⁹⁴. Les militaires bénéficient également de sur-rémunération. À l'époque, le dispositif avait pour but d'attirer le personnel métropolitain, car il compensait les conditions de vie difficiles et précaires et le différentiel de prix avec la métropole. Or comme le souligne le rapport du Sénat sur « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour

93 « Rapport annuel 2016 sur la Réunion de l'Institut des Émissions des Départements d'Outre Mer (IEDOM) », consulté le 21 mai 2018, http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2016_la_re_union.pdf.

94 « Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion. | Legifrance », consulté le 21 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068076&dateTexte=>.

fonder l'avenir »⁹⁵ cette sur-rémunération systématique ne se justifie plus aujourd'hui et a même « *un effet néfaste sur les mécanismes de formation des prix et crée(nt) par ailleurs une inégalité durement ressentie entre la fonction publique et l'ensemble des salariés du secteur privé* ». Comme on l'a vu précédemment les fonctionnaires territoriaux bénéficient également d'une sur-rémunération et aggravent le phénomène. Il subsiste également des incongruités réglementaires qui viennent plomber les comptes publics, ainsi les fonctionnaires de souche réunionnaise travaillant à la Réunion ont droit à une prise en charge de leurs frais de voyage s'ils veulent partir en vacance en métropole⁹⁶ !

La structure du tissu économique de la Réunion repose aujourd'hui essentiellement sur le secteur public avec des transferts qui s'opèrent à partir de la métropole, le rattrapage économique des années 60 à 80 n'a pas permis de développer une économie locale créatrice de richesses locales, pouvant procurer du travail à une population jeune et nombreuse. En effet la Réunion est longtemps restée, du fait de son passé colonial, à l'écart des logiques de l'économie de marché qui a prévalu en Europe et qui a permis le développement d'une économie capitaliste de marché viable. L'effort dans la formation n'a jamais pu résorber le problème de sous qualification des réunionnais qui explique également le faible niveau d'innovation de la Réunion. Le secteur privé occupe au final une portion congrue et une grande part de son activité repose encore sur la commande publique. Cette structure déséquilibrée au profit du secteur public ne permet pas de générer naturellement des emplois et de réduire de fait durablement le chômage et les inégalités qui vont avec, malgré un taux de croissance supérieur à celui de la métropole (en 2015 taux de croissance de PIB de 2,8 % pour la Réunion contre 1,3 % au niveau national). Elle a permis toutefois l'émergence d'une classe moyenne constituée d'agents publics et de commerçants issus de la classe défavorisée qui est sortie de sa condition de pauvreté initiale. La classe défavorisée, même si elle s'est réduite sensiblement, représente encore une proportion importante de la population, elle survit grâce à des emplois précaires, aux emplois aidés et aux prestations sociales qui tiennent une place centrale dans l'économie familiale.

2.2.4 Un système politique qui pousse au conservatisme dans un contexte budgétaire contraint

Le système actuel pousse à un certain conservatisme, les possédants tiennent à conserver leurs acquis et privilèges qu'ils soient dans le monde public ou privé. Les élus, quant à eux, cherchent à conserver leur siège qui leur permet d'accéder à un certain statut social. Pour ce faire les élus entretiennent leur base électorale avec des outils comme les emplois aidés, les subventions ou l'attribution de logement. La Chambre régionale des comptes de la Réunion, lors de son audience solennelle du 22 mars 2017 en la personne de Gilles Johanet, procureur général près la Cour des comptes, pointait les dérives des collectivités réunionnaises avec « *des communes qui se disent que demain c'est Noël* ». Comme vu précédemment le poste qui dérape le plus étant celui des ressources humaines, Gilles Johanet cite ainsi l'exemple du centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Saint-Louis dont l'essentiel du budget sert à payer les salaires au lieu d'aider les pauvres (88 % contre 12 %!!). La commune de Saint Louis est elle même épinglée par la Chambre régionale des comptes de la Réunion pour sa gestion financière calamiteuse dans son avis du 10 juillet 2018⁹⁷. Malgré une situation financière très dégradée le conseil municipal vote le 2 mars 2018 une augmentation des indemnités des élus locaux à hauteur de 790 000€ annuelle ! La seule élue qui s'oppose à cette mesure se

95 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

96 « Décret n°78-399 du 20 mars 1978 relatif, pour les départements d'outre-mer, à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés accordés aux magistrats et fonctionnaires civils de l'Etat. | Legifrance », consulté le 14 août 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006062863>.

97 « Avis de la chambre régionale des comptes de la Réunion concernant le budget primitif 2018 de la commune de Saint-Louis », 10 juillet 2018, consulté le 7 septembre 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-07/REA2018-006.pdf>.

voit débarquer illico presto de l'équipe municipale⁹⁸ en subissant l'opprobre générale. Les dérives de ce genre ne sont malheureusement pas des cas isolés et alimentent quasi quotidiennement la presse locale. On peut citer également l'exemple du CCAS de Sainte Marie actuellement en grande difficulté financière malgré une augmentation de la subvention municipale et qui n'est plus capable de remplir sa mission de soutien social mais qui a pourtant réussi à acheter des chevaux pour monter un centre équestre ! Ces exemples illustrent la déconnexion totale d'un certain nombre d'élus locaux plus prompts à maintenir voire à augmenter leurs privilèges qu'à lutter contre les inégalités.

L'État n'est pas en reste et peut faire preuve également d'un certain conservatisme et frilosité, pour preuve le 27 novembre 2017 Annick Girardin, ministre des outre-mer, a déclaré « *dans ce gouvernement, il n'est pas question de remettre en cause la sur-rémunération* » des fonctionnaires d'outre-mer⁹⁹, fermant ainsi la porte à toutes réformes sur le sujet malgré les recommandations de la Cour de comptes qui considère ces avantages salariaux non justifiés¹⁰⁰. Cette frilosité est d'autant plus marquée que le contexte budgétaire difficile n'encourage pas les réformes.

Les querelles politiques et partisans nuisent également gravement à l'action publique et à sa continuité au-delà du jeu démocratique des changements de majorité. On peut prendre l'exemple navrant de l'abandon du projet tram-train qui devait à terme reconstituer un chemin de fer côtier moderne sur les traces de celui qui a existé par le passé et qui a fonctionné jusqu'en 1976 pour céder la place à la voiture triomphante. Cependant aujourd'hui le développement du « tout voiture » sur un périmètre contraint a conduit à un phénomène de congestion du trafic. La saturation du trafic génère d'immenses embouteillages à l'entrée des grandes villes notamment au niveau de la préfecture Saint-Denis. Dans le même temps les transports collectifs sont peu développés et basés sur des autobus soumis aux mêmes désagréments d'engorgement du réseau routier. Une étude INSEE sur les déplacements domicile-travail de 2014¹⁰¹ montre que le recours au transport en commun reste faible et stagne à 5 % depuis 1999 contre trois fois plus pour la métropole. Comme en métropole du fait du renchérissement de l'immobilier, les travailleurs s'installent de plus en plus loin de leur lieu de travail et parcourt en moyenne 25km par jour, soit plus qu'en métropole. L'INSEE note que « *l'allongement des trajets et l'augmentation du nombre d'actifs occupés représentent un défi majeur pour le développement durable des transports à La Réunion* ». Face à cette situation après des décennies de débats et d'atermoiements, le conseil régional de la Réunion décide enfin en 2008 de lancer le projet du tram-train qui s'inscrit dans une pleine démarche de développement durable, projet soutenu par le Grenelle de l'environnement de 2007. Le financement est bouclé, un marché de partenariat public privé signé avec la société Tram'Tiss soutenue par des grands groupes, les premières expropriations ont lieu dans la foulée pour construire la gare sur Saint Denis. Contre toute attente, au changement de majorité en 2010 du conseil régional qui passe de la gauche à la droite, le projet est purement et simplement abandonné pour un projet totalement contre l'air du temps puisqu'il s'agit de construire une nouvelle route du littoral (NRL) sur la mer montée sur pilotis. Dans la foulée le programme Grenelle de l'Environnement à La Réunion – Réussir l'innovation (GERRI) imaginé par la majorité précédente est enterré, pour le Sénateur Eric Doligé¹⁰² il mettait pourtant « *La Réunion (..) à la pointe des initiatives en matière de développement durable* » avec l'ambition d'être le premier territoire du

98 « Saint-Louis: Juliana M'Doihoma démise de sa fonction d'adjointe », Réunion la 1ère, consulté le 7 septembre 2018, <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/saint-louis-juliana-m-doihoma-demise-sa-fonction-adjointe-604689.html>.

99 « "Pas question de revenir sur la sur-rémunération" des fonctionnaires en Outre-mer », *Actualité fonction publique territoriale* (blog), 27 novembre 2017, consulté le 11 octobre 2018, <https://www.weka.fr/actualite/remuneration/article/pas-question-de-revenir-sur-la-sur-remuneration-des-fonctionnaires-en-outre-mer-58991/>.

100 « Audit de la cour de comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques », 29 juin 2017, consulté le 21 juillet 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170629-diaporama-rsfp.pdf>.

101 INSEE, « Déplacements domicile-travail - Insee Analyses Réunion n°4 », 16 décembre 2014, consulté le 17 août 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285585>.

102 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

monde avec des transports collectifs qui n'ont pas recours aux énergies fossiles. C'est un signal fort pour persévérer dans le choix du tout voiture et pour encourager les réunionnais à poursuivre leur rattrapage de l'équipement des ménages en véhicule vis à vis de la métropole (70 % contre 80%). Ce projet lancé dans la précipitation comme pour mieux faire diversion à la polémique née de l'abandon du projet tram-train accumule depuis les difficultés. Dans un article de mediapart du 24 septembre 2015, le journaliste Julien Sartre pointe le côté pharaonique du projet qui est l'un des plus grands chantiers d'Europe avec une route qui pourrait devenir la plus onéreuse au monde au kilomètre, ainsi que les nombreuses atteintes à l'environnement qu'on semble découvrir au fil du chantier. On se souvient que la Commission Nationale de la Protection de la Nature (CNP), organisme gouvernemental rattaché au ministère de l'Écologie, avait donné un avis défavorable¹⁰³ au projet. Pour couronner le tout, des soupçons de corruption et de favoritisme ont déclenché l'ouverture d'une enquête judiciaire qui est toujours en cours. Ce chantier continue à faire les choux gras de la presse locale comme l'illustre un éditorial récent au vitriol du journal de l'île de la Réunion¹⁰⁴.



Illustration 10 : Vue d'artiste de la nouvelle route du littoral (source <https://www.cadden.fr/cas-clients/la-nouvelle-route-du-littoral-a-la-reunion>)

Les raisons officielles invoquées pour l'abandon du tram-train sont d'ordre financier et l'évaluation socio-économique du projet est jugée insuffisante. Des arguments qui peinent à convaincre face aux dérives de la NRL. Au final à part des considérations purement politiques, on voit assez mal ce qui a pu conduire à l'abandon du projet. Cet exemple illustre parfaitement comment les intérêts partisans peuvent réduire à néant des politiques publiques. Plus grave encore l'État a été passif et complice de ce revirement qui va à l'encontre de tous ses engagements environnementaux en débloquant des crédits et en récusant l'avis défavorable de la Commission Nationale de la Protection de la Nature. Le fait est que l'État ne souhaite pas s'opposer aux décisions des collectivités territoriales qui bénéficient d'une autonomie de gestion consacrée

103 Conseil national de la protection de la nature, « Avis du conseil national de la protection de la nature relatif à la demande de dérogation à la protection stricte de certaines espèces de faune et de flore sauvages dans le cadre du projet de Nouvelle Route du Littoral présenté par le conseil régional de la Réunion », 24 juin 2013, consulté le 24 mai 2018, http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Avis_CNPN_du_24_06_projet_Rte_du_Littoral_REUNION.pdf.

104 « Les lascars de la NRL », Clicanoo.re, consulté le 11 octobre 2018, https://www.clicanoo.re/Editorial/Article/2018/10/06/Les-lascars-de-la-NRL_552551.

par l'article 72 de la constitution¹⁰⁵, en particulier pour les collectivités territoriales d'outre de mer pour se prémunir de toute suspicion d'intervention aux relents colonialistes.

Eliane Mossé dans son rapport au gouvernement « quel développement économique pour les départements d'outre-mer »¹⁰⁶ dénonçait en 1999 « *la démagogie des politiques qui achètent la paix sociale et les voix en ne touchant pas aux avantages acquis ; ils ne décident rien ou le font dans l'urgence* ». Malheureusement des années après les choses n'ont guère évolué. Plus grave encore, les cas de corruption sont nombreux, d'après l'association Transparency France, la Réunion avec un indice de perception de la corruption de 16,62 occupe la peu glorieuse 4^{ème} place au niveau national des régions françaises comptant le plus de condamnations liées à la corruption, hors collectivités d'outre-mer, derrière la Corse (indice de 47,4), Mayotte (33,98) et la Guyane (18,22). On notera que les régions les plus touchées par la corruption sont tous des îles ! Sans doute le fait d'être dans un espace exigu et isolé conduit à ce que tout le monde se connaît plus ou moins, ne serait-ce au sein des familles et de leurs alliances. Des liens, des clans, des relations de dépendance, des rapports de force et de domination se sont créés qui influent considérablement sur les comportements et la manière d'appréhender la vie publique et qui sont assez peu compatibles d'une stricte législation. En se limitant à la fonction de maire, en septembre 2018 pour les 24 communes de l'île, on relève que huit d'entre eux, soit le tiers, ont déjà fait l'objet d'une ou plusieurs condamnations pour des faits de prise illégale d'intérêts, favoritisme, détournement de bien, abus de bien sociaux voire corruption et quatre autres maires sont sur le coup d'une enquête judiciaire en cours. Les chiffres auraient pu être encore plus mauvais car deux maires ont dû récemment céder leur place au profit de leur premier adjoint car ils étaient devenus inéligibles suite à des condamnations. Depuis quasiment toujours, la vie politique réunionnaise est peuplée de figures locales professionnelles de la politique multi condamnées, volontiers adeptes de népotisme et qui occupent le devant de la scène pendant des décennies y compris pendant leurs périodes d'inéligibilité pendant lesquelles ils continuent à tirer les ficelles en coulisse. On peut s'étonner de la mansuétude de l'électeur réunionnais qui continue à voter pour eux. Sans doute parce que les populations les plus défavorisées qui auraient le plus intérêt à ce que la situation évolue ne vont traditionnellement pas voter, comme l'INSEE le montre dans une étude sur les élections présidentielles et législatives de 2002 à 2017¹⁰⁷, alors que la population favorisée a, au contraire, tout intérêt à faire perdurer un système qui entretient leurs avantages en choisissant un homme politique qui va continuer à leur attribuer des subsides sous des formes diverses et variées. Le fait que des personnalités à la probité incertaine continuent à être élues entretient ensuite le sentiment que le système tourne pour la classe dominante au détriment des défavorisés qui perdent espoir dans le système démocratique et le rejette. Cela s'est traduit souvent par un vote pour des partis extrémistes populistes de droite et de gauche, car comme l'a si bien dit la ministre de la santé Agnès Buzyn lors des discussions à l'Assemblée nationale sur le plan pauvreté le 18 septembre 2018¹⁰⁸ en invectivant le député France Insoumise de la Réunion Jean-Hugues Ratenon « *vous n'avez aucun intérêt à ce que nous arrivions à résoudre la pauvreté dans ce pays car vous en vivez, vous vous en nourrissez* » ! Concrètement lors des dernières élections présidentielles de 2017, le taux d'abstention a été de 41,32 %, la Réunion étant un des dix départements où l'on a le moins voté, les autres départements et régions d'outre mer font également partie de ces dix départements avec des taux d'abstention encore plus forts. Les partis d'extrême sont arrivés en tête avec Jean Luc Mélenchon avec un score à 24.53% devant Marine le Pen à 23.46%. On peut noter qu'à cette

105 « Constitution de la 5ème République Française », 4 octobre 1958, consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

106 Eliane Mossé, « Quel développement économique pour les départements d'outre-mer » (Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, 22 mars 1999), consulté le 24 mai 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/994001540.pdf>.

107 « Élections présidentielles et législatives de 2002 à 2017 : une participation atypique en 2017 - Insee Première - 1671 », consulté le 16 août 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3140794>.

108 « Agnès Buzyn charge les Insoumis : “Vous vous nourrissez de la pauvreté” », L'Obs, consulté le 29 octobre 2018, <https://www.nouvelobs.com/politique/20180918.OBS2549/agnes-buzyn-charge-les-insoumis-vous-vous-nourrissez-de-la-pauvrete.html>.

occasion, ce ne sont pas seulement les rares défavorisés, qui ont voté, qui ont permis ces scores, mais également tous ceux de la petite classe moyenne voire des strates plus favorisées qui avaient sans doute ras le bol du système, de ses affaires et de son clientélisme, qui se sont exprimés. On peut noter également la percée historique du front national qui occupait jusqu'à présent une place marginale à la Réunion, elle vient largement remettre en cause l'image de tolérance dont se prévalaient les réunionnais.

Comme le souligne Mr Paul Junot qui s'exprime au nom de la CFTC, en annexe du rapport du CESER de la Réunion sur le projet de loi égalité réelle¹⁰⁹, on tente de modifier les règles du jeu mais c'est voué à l'échec car les acteurs n'évoluent pas. Or Mr Junot affirme que « *la mentalité et la moralité des acteurs (est) trop éloignées d'une certaine éthique, et des valeurs humanistes caractérisant les grandes civilisations* ». En quelque sorte la pauvreté morale entraîne la pauvreté matérielle. Néanmoins sans verser dans le manichéisme primaire et prêter une absence de moralité à l'ensemble de la classe politique, la plupart des politiciens sont entrés dans le monde politique avec un idéal humaniste, des valeurs républicaines et dans l'objectif de bâtir un monde meilleur et de réduire les inégalités, mais petit à petit ils se retrouvent broyés par un système qu'ils sont bien incapables de faire évoluer, et font au mieux dans les limites étroites qui leur sont permises en devenant bien malgré eux les instruments du même système au prix de compromissions avec leurs convictions et leurs valeurs.

Cette tendance n'est pas spécifique à la Réunion, elle s'étend malheureusement à l'ensemble de la France frappée d'immobilisme politique, avec toutefois heureusement une proportion de politiciens en maille avec la justice bien moins importante. Tel est le constat amer de Benjamin Griveaux dressé dans l'édition du 27 mai 2018 du journal du dimanche « *la lutte contre la pauvreté est un très mauvais investissement électoral. Car sortir les plus fragiles de la précarité prend du temps, des années, parfois une génération. Investir dans l'éducation et la santé d'un enfant qui est né dans un quartier populaire produira des effets positifs dans dix, quinze ou vingt ans. C'est un horizon trop lointain pour une classe politique qui n'a eu bien souvent comme seul cap que la prochaine élection. Cerise sur le gâteau, les quartiers les plus pauvres enregistrent les plus forts taux d'abstention. Inutile donc d'en faire trop ! Les politiques sociales se sont ainsi limitées à un seul objectif : éviter l'explosion en achetant la paix sociale à coups de subventions, d'allocations, de compromissions* ».

2.2.5 Un système dévoyé au détriment des plus démunis

Les agissements d'une minorité d'élus locaux ternissent la vie politique locale et jettent l'opprobre sur l'ensemble des élus. Il en est malheureusement de même dans les autres domaines de la société, domaine social, société civile et économique où une minorité d'individus dévoie le système à leur profit en profitant de l'argent public. Les exemples sont malheureusement légion mais on retiendra le scandale de l'Aurar dénoncé par le journal de l'île de la Réunion dans son édition du 24 juin 2017¹¹⁰. L'Aurar est une association de loi 1901 à but non lucratif certifiée par la Haute Autorité de Santé et qui est le plus gros opérateur de dialyse à la Réunion (+ 50% des dialysés à la Réunion). Il se trouve que les patients sont maintenus dans les unités de traitement (en centre ou en unités de dialyse médicalisées) les plus lourdes et les plus rémunératrices pour l'association contre l'intérêt médical du patient et au détriment de solutions plus légères, autonomes, voire définitives comme la transplantation. Ce qui fait que la Réunion a un taux très inférieur de dialyse autonome ou de transplantation rénale par rapport à la métropole (17% des patients sont transplantés à la Réunion contre 44% au plan national) et la Réunion détient le record du taux de patients dialysés avec un

109 CESER Réunion, « Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de la Réunion sur le rapport Lurel sur l'égalité réelle outre-mer », 13 juillet 2016, consulté le 18 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/16.07.13_Avis_projet_loi_Eg_reel_adoption_Bureau.pdf.

110 « [Editorial] Abracadabra | Clicanoo.re », consulté le 17 octobre 2018, https://www.clicanoo.re/Editorial/Article/2017/06/24/Abracadabra_476408.

chiffre 4 fois supérieur en 2012 par rapport au total de la somme des autres régions françaises d'après le rapport 2014 de l'Observatoire régional de la santé à la Réunion¹¹¹ ! L'association, à but soit disant non lucratif, a ainsi pu générer des mirifiques bénéfices sur le dos des patients et de la sécurité sociale d'un montant de 22 millions d'euros plus ou moins dissimulés dans un montage complexe de structures juridiques et commerciales qui n'ont rien à voir avec l'objet de l'association. L'association gère également un patrimoine immobilier de 20 millions d'euros, sa présidente s'est attribuée un salaire de 11000€ mensuel (sans les primes). Le délégué général de fédération hospitalière dans une interview le 13 mars 2018 pour le site d'informations zinfos974¹¹² dénonce le fait que « *ce système déviant n'aurait sans doute pas pu se développer à cette échelle et durer aussi longtemps sans l'existence de situations créatrices de conflits d'intérêt majeurs à des niveaux très importants du système de soins local et dans le cadre de la commission spécialisée de l'offre de soins* ». Sous la pression des lanceurs d'alerte non relayés par les élus locaux étonnamment passifs et l'interpellation directe de la ministre de la santé Agnès Buzyn, l'Agence de Santé océan indien (ARS Océan indien) s'est vue contrainte de saisir en octobre 2017 la Chambre régionale des comptes pour enquête. Nonobstant les suites judiciaires éventuelles de l'enquête, la sécurité sociale a déposé plainte le 17 septembre 2018 pour surfacturations. On peut souligner l'indifférence des pouvoirs publics jusqu'à présent alors que la Cour des comptes s'était émue de la situation déjà dès 2015 dans son rapport annuel sur la sécurité sociale¹¹³ et qu'une plainte avait été déposée en 2010 par un syndicaliste CFDT de l'Aurar. Plainte qui est restée opportunément sans suite et qui a été retirée depuis par le déposant après une augmentation significative de son salaire¹¹⁴. L'Aurar a pu bénéficier également d'une certaine complaisance voire complicité des pouvoirs publics car elle a bénéficié également indûment d'avantages du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) réservés à des établissements à but lucratif et même de subvention au titre des fonds d'intervention régional alors même que le scandale avait éclaté depuis plusieurs mois. Sa présidente étant même promue en 2017 dans l'ordre de la Légion d'honneur pour les services rendus à la tête de son association !



Illustration 11 : Caricature de Leroy sur le scandale de l'Aurar parue dans le journal de l'île de la Réunion du 28 septembre 2018

111 Observatoire régional de la santé océan indien, « L'insuffisance rénale chronique à la Réunion », novembre 2014, consulté le 17 octobre 2018, https://www.ors-ocean-indien.org/IMG/pdf/tb_irc_2014.pdf.

112 David Gruson Réunion ancien directeur général du CHU de La, « Tribune Libre - "Dialyse Gate" : Une non pertinence des soins majeure pour les patients », Zinfos 974, l'info de l'île de La Réunion, consulté le 17 octobre 2018, https://www.zinfos974.com/Tribune-Libre-Dialyse-Gate-Une-non-pertinence-des-soins-majeure-pour-les-patients_a125400.html.

113 Cour des comptes, « Rapport sécurité sociale sur l'insuffisance rénale chronique terminale », 9 septembre 2015, consulté le 17 octobre 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150915-rapport-securite-sociale-2015-insuffisance-renale-chronique-terminale.pdf>.

114 « [Editorial] Marie Rose se fait du mauvais sang | Clicanoo.re », consulté le 17 octobre 2018, https://www.clicanoo.re/Aurar/Editorial/Article/2017/08/26/Marie-Rose-se-fait-du-mauvais-sang_487109.

On se rend compte que l'État participe activement par son inaction ou ses actions à cette gabegie d'argent public. On peut se demander ainsi si la construction récente d'un espace de combat de coqs, gallodrome, sur la commune de la Plaine des Palmistes pour un montant de 370 232€ financés à 90 % par l'État¹¹⁵, est un choix pertinent dans le contexte actuel.

Autre exemple illustrant la dérive d'un système qui touche tous les milieux de la société réunionnaise dont celui de l'éducation. On découvre que l'Institut d'Administration des Entreprises (IAE) qui dépend de l'Université de la Réunion emploie des maîtres de conférence qui n'ont même pas le bac et qui poussent le vice à employer illégalement à leur profit des élèves de master 2 tourisme sous un prétexte pédagogique¹¹⁶. Depuis sous la seule pression médiatique les dits intéressés ont été démis de leur fonction.

Conclusion Titre 2 : Un rattrapage de la Réunion vis à vis de la métropole en panne

Malgré des progrès indéniables et spectaculaires dans la réduction des inégalités dans les décennies qui ont suivi la départementalisation, on peut constater que la dynamique s'essouffle à partir des années 90. Les politiques publiques ne parviennent plus à réduire les inégalités qui demeurent élevées, pire encore la structure même de l'économie basée principalement sur le secteur public ne permet pas de générer les emplois pérennes qui réduiraient le chômage et par là même les inégalités.

L'absence de vision stratégique et de cohérence dans la durée des politiques publiques qui varient en fonction du changement de majorité et de l'actualité du moment obèrent l'efficacité de l'action publique qui doit faire face au conservatisme de la classe dominante et des élus plus prompts à assurer leur propre réélection et entretenir leur électorat. Les politiques ne sont pas les seuls concernés, la Réunion est touchée par un mal pernicieux qui ne touche pas seulement le monde politique, tous les domaines de la société sont concernés : la société civile, l'éducation, les domaines social et économique. Ce mal, qui gangrène littéralement la Réunion, bafoue l'intérêt général en privilégiant les intérêts partisans d'une minorité et constitue un frein majeur à la réduction des inégalités. L'État est souvent considéré comme passif voire complice de ces dérives en tout genre. Une situation que les électeurs réunionnais supportent de moins en moins et qui se traduit dans les urnes par des votes extrêmes qui font craindre pour la démocratie.

Toutefois malgré ces dérives et même si les politiques publiques n'ont pas permis de supprimer les inégalités, elles les atténuent sensiblement. Comme le rappelle le rapport de l'INSEE Analyses la Réunion n°27 de septembre 2017¹¹⁷ le versement des prestations sociales quelle que soit leur nature (allocations familiales, logement et minima sociaux) réduit considérablement les inégalités de revenu et la pauvreté en général. Sans cette redistribution des richesses, bien plus de la moitié des réunionnais vivraient sous le seuil de pauvreté, elle permet au final d'atténuer les inégalités d'au moins de 30 %.

Titre 3 : Une société réunionnaise sous forte tension sociale

Ce chapitre évoque les conséquences néfastes sur la société réunionnaise des inégalités qui porte en elle tous les ingrédients propices à une explosion sociale.

115 P.M., « Un rond de coqs financé par l'État ? », *journal de l'île*, 3 mars 2018.

116 « Le trou », Clicanoo.re, consulté le 17 octobre 2018, https://www.clicanoo.re/Editorial/Article/2018/09/01/Le-trou_547052.

117 « Quatre Réunionnais sur dix vivent sous le seuil de pauvreté - Insee Analyses Réunion - 27 », consulté le 10 mai 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3128421>.

3.1 Une société déstructurée, désengagée et en perte de valeurs

3.1.1 Une société en perte de valeur et de cohésion

Le chômage structurel touche sévèrement les jeunes actifs (un chômeur sur 2 dans la tranche des moins de 25 ans), rappelons que la population réunionnaise est constituée pour moitié des jeunes de moins de trente ans. Comme le rappelle Victorin Lurel dans son rapport sur l'égalité réelle outre-mer¹¹⁸, jusqu'à présent la cohésion sociale amortissait les inégalités par la solidarité horizontale de la famille et de la communauté. Cette solidarité est ancrée au plus profond des populations locales et remonte à la période coloniale et à une période encore récente où il n'existait aucune solidarité verticale (prestations sociales) de l'État providence. Elle se caractérise également par des stratégies de survie, comme le développe le sociologue Laurent Médéa dans son essai « quand la jeunesse réunionnaise explose » rédigé suite aux émeutes survenues dans l'île début 2012¹¹⁹. Elle se caractérise par du travail non déclaré dont les revenus viennent compléter le manque à gagner pour vivre. Pour la Réunion, cette solidarité horizontale est renforcée par le sentiment religieux très répandu dans la société réunionnaise quelles que soient sa religion et sa communauté, la religion catholique majoritaire ayant contribué largement au statu quo social avec un clergé catholique proche et même issue de la classe dominante. Or on peut constater que la cohésion sociale se fissure, les différentes Églises ont perdu une grande part de leur influence sur une jeunesse mieux formée et mieux informée qui n'a plus du tout le même niveau d'acceptation de leurs parents de leurs conditions sociales. Comme le sociologue François Dubet l'écrivait « *plus les individus discriminés se définissent comme des citoyens, plus ils adhèrent aux valeurs centrales de la société, mieux ils en parlent la langue, plus ils ont été scolarisés et mieux ils ont été formés, plus leur revendication d'égalité est forte* ». Ces jeunes, principalement issus de la classe défavorisée ont grandi avec un sentiment d'exclusion et de frustration, d'autant plus exacerbé qu'ils sont soumis aux tentations et aux principes de la société de consommation à savoir l'accumulation de biens et le « m'as tu vu ». La structure familiale se désagrège également, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)¹²⁰ note que les familles monoparentales, essentiellement portées par une mère seule, comptent à la Réunion pour 37,7 % des familles en 2011 contre une moyenne nationale de 25,4 % avec une amplification du phénomène très supérieure à celui de métropole. À noter qu'en 1982 il n'y avait qu'une famille parentale pour 9 familles. Or monoparentalité et pauvreté sont intimement liées, toujours d'après le CNCDH les familles monoparentales constituent à la Réunion 56 % des allocataires de la CAF contre moins de 30 % en métropole.

Fait nouveau, des tensions et des ressentiments ont fait leur apparition, ils se cristallisent sur les métropolitains mieux formés qui viennent occuper les postes qualifiés que ne peuvent occuper une jeunesse et une population réunionnaise sous qualifiée, mais également sur la communauté mahoraise accusée d'accaparer la manne des prestations familiales. Ce ressenti est corroboré par les chiffres du recensement de 2013¹²¹ avec des métropolitains massivement actifs ou retraités et des populations mahoraises inactives et bénéficiant des aides sociales comme cela a été déjà vu précédemment dans ce document.

118 Victorin Lurel, « Rapport au premier ministre Égalité réelle outre-mer », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>.

119 Laurent Médéa, « Quand la jeunesse réunionnaise explose », consulté le 15 mai 2018, https://www.laurent-mucchielli.org/public/Quand_la_jeunesse_reunionnaise_explose.pdf.

120 Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer (notamment Antilles et Réunion) », 26 septembre 2017, consulté le 16 août 2018, http://www.cncdh.fr/sites/default/files/26.09.2017_avis_pauvrete_et_exclusion_sociale_outre-mer_0.pdf.

121 INSEE, « Plus de 8 Réunionnais sur 10 sont natifs de l'île - Insee Flash Réunion n°73 », 6 septembre 2016, consulté le 18 mai 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2129130>.



Photographie 9 : Graffiti « zorey deor » (métropolitains dehors) sur un panneau ravine des avirons (source <http://zbeee.over-blog.com/article-36429879.html>)

Plus insidieusement, le travail et la dignité qu'on pouvait en tirer perdent de leur valeur dans un système dans lequel l'ascenseur social ne fonctionne pas, pas plus que la dynamique d'insertion par la formation. Ce qui fait naître un sentiment de « *no future* » chez les jeunes. Dans son rapport sur la pauvreté, le Conseil Économique, Régional et Environnemental de la Réunion¹²² note également que les salaires proposés aux travailleurs pauvres couvrent à peine le coût des efforts à fournir pour aller travailler, ce qui concourt également à la perte de motivation vis à vis de la valeur travail. Ce constat est partagé par le maire de Saint-André et ancien sénateur Jean-Paul Virapoullé, réagissant aux violences lors de la soirée d'Halloween le 31 octobre 2018 dans le quartier du Chaudron, il affirme dans le journal de l'île de la Réunion¹²³ qu' « *en amenant un confort social, le RSA a détruit la société réunionnaise (...) Nos parents rattachaient chaque geste, chaque parole à une échelle de valeurs. Une société qui savait que sans travail il n'y a pas de filet de protection, mais des lois successives ont permis à ceux qui ne font pas d'efforts de bénéficier d'une situation sociale meilleure que le SMICard* ». Il pointe ainsi l'effet pervers des minima sociaux et aides sociales.

3.1.2 Une société sans identité et projet collectif

L'identité culturelle réunionnaise s'est construite durant les différentes phases de peuplement de l'île, à partir du milieu du XVI^{ème} siècle avec l'arrivée des premiers colons français et esclaves noirs, puis à partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle avec les travailleurs volontaires. Comme le souligne Élise Ralder dans un article sur le pluralisme juridique et pluralisme culturel dans la société réunionnaise¹²⁴ « *Pour survivre, les*

122 « Regard sur la pauvreté à la Réunion » (Conseil Economique, Social et environnemental Régional de la Réunion, 1 décembre 2017), consulté le 21 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/17.12.01_Rapport_Regard_Pauvrete_a_la_Run_AP.pdf.

123 OK, « Jean-Paul Virapoullé réagit aux violences d'Halloween : "Le RSA a détruit la société Réunionnaise" », Clicanoo.re, consulté le 3 novembre 2018, <https://www.clicanoo.re/Faits-Divers/Article/2018/11/03/Jean-Paul-Virapoullé-reagit-aux-violences-dHalloween-Le-RSA-detruit>.

124 Elise Ralser, « Pluralisme juridique et pluralisme culturel dans la société réunionnaise », Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire, 1 janvier 2005, consulté le 21 mai 2018, <http://journals.openedition.org.ezproxy.univ-paris1.fr/droitcultures/1630>.

populations immigrées durent se grouper, laissant de côté leur individualité. C'est ainsi que peu à peu, des coutumes devinrent communes et qu'une culture spécifique à l'île apparut sous l'influence de la religion catholique ». Cette culture est d'autant plus spécifique que la Réunion est isolée du monde et de sa métropole. Dans le même temps un patois local se développe, le créole, mélange de vieux français avec des apports de toutes les communautés permettant à tous de communiquer dans un langage commun et devient un facteur d'unification culturelle.

Suite à la départementalisation, la France mène une politique systématique d'assimilation culturelle comme elle l'avait fait auparavant dans les régions métropolitaines disposant d'une culture propre marquée. La culture réunionnaise est systématiquement dénigrée et rabaissée par les élites métropolitaines, la période esclavagiste est méthodiquement ignorée et on enseigne aux enfants réunionnais que leurs ancêtres sont des gaulois. La danse des esclaves le maloya est même purement et simplement interdite dans les espaces publics des années 60 à la fin des années 70 car elle était considérée comme subversive ! À force de persuasion les réunionnais ont fini par estimer que tout ce qui venait de métropole était meilleur (syndrome de la goyave de France évoqué précédemment) avant de considérer ce qui se faisait localement. Un clivage culturel se met petit à petit en place, la classe dominante adopte le modèle hexagonal qui devient le modèle de réussite qui s'impose à tous. Tout ce qui se rapporte aux éléments culturels issus des modes de vie traditionnelles, comme la langue créole est réservé au petit peuple.

Une réappropriation timide de l'identité culturelle est entamée à partir des années 80. Pourtant des sociologues comme Laurent Médéa¹²⁵ au-delà du malaise social, constate toujours la faiblesse de l'identité culturelle des réunionnais avec une histoire encore mal digérée qu'on préfère nier. Pourtant la reconnaissance de son identité culturelle et de son histoire est capitale pour se tourner vers l'avenir, car comme le dit Daniel Maximim poète, romancier et essayiste « *tout ce qui peut contribuer à restaurer dans les sociétés le lien citoyen local, le sentiment d'appartenance régionale, l'assurance identitaire face aux dérives de l'aliénation, la richesse de leur plurilinguisme, et la conscience historique d'être héritiers des résistances et non victimes éternelles de l'oppression originelle, ne peut qu'assainir et clarifier le dialogue dans tous les domaines* ». Le CNCDH estime pour sa part¹²⁶ que « *'accès à la culture joue un rôle important contre l'exclusion* » pour pallier le risque d'isolement des plus défavorisés et prévenir les conduites à risque.

Pour d'autres la difficulté de se positionner identitairement et le rejet des valeurs issues de l'héritage colonial et des valeurs de l'occident se traduit par un repli vers la communauté d'origine et ses valeurs religieuses afin de mieux affirmer sa différence. On assiste ainsi depuis peu à l'émergence d'un intégrisme religieux, la Réunion est devenue ainsi de loin le premier département d'outre-mer touché par le phénomène de radicalisation intégriste¹²⁷.

3.1.3 Une violence en augmentation

Le malaise social évoqué plus haut a pris la forme d'une augmentation sensible de la délinquance depuis les années 80. D'après les chiffres cumulés par l'observatoire départemental de la délinquance (ODD) et l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) le nombre d'atteintes volontaires à l'intégrité physique a été multiplié par 10 entre 1984 et 2016 !

125 Laurent Médéa, « Quand la jeunesse réunionnaise explose », consulté le 15 mai 2018, https://www.laurent-mucchielli.org/public/Quand_la_jeunesse_reunionnaise_explose.pdf.

126 Commission national consultative des droits de l'homme, « Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer (notamment Antilles et Réunion) », 26 septembre 2017, consulté le 16 août 2018, http://www.cncdh.fr/sites/default/files/26.09.2017_avis_pauvrete_et_exclusion_sociale_outre-mer_0.pdf.

127 « 202 signalements pour radicalisation à caractère terroriste dans les départements d'Outre-mer », Outre-mer la 1ère, consulté le 27 octobre 2018, <https://la1ere.francetvinfo.fr/202-signalements-radicalisation-caractere-terroriste-departements-outre-mer-449397.html>.

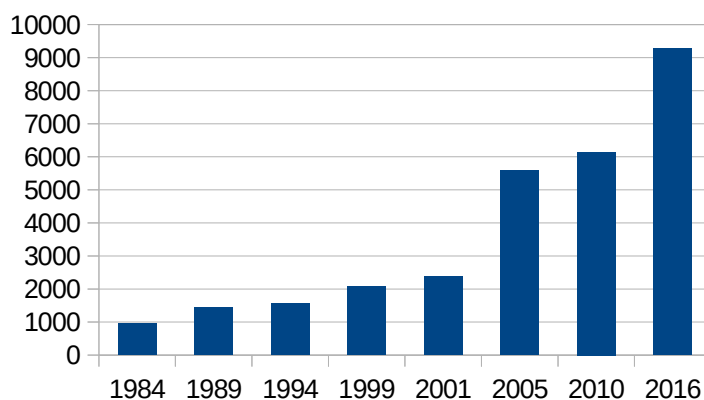


Illustration 12 : Évolution du nombre d'atteintes volontaires à l'intégrité physique

Sur la même période, le nombre d'atteintes aux biens a été multiplié par 2,5. Même si on peut observer une baisse sensible entre 2005 et 2010, ce chiffre reste très supérieur à celui qu'il était au début des années 80.

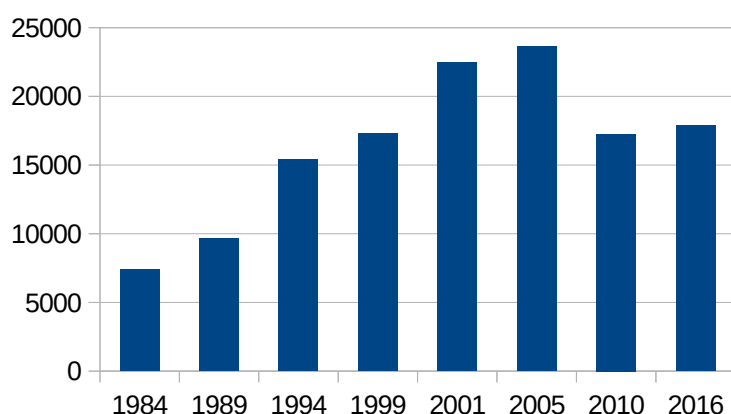


Illustration 13 : Évolution du nombre d'atteintes aux biens

Parallèlement, on constate également une forte augmentation de la consommation de produits stupéfiants, le nombre de faits constatés par la justice a été multiplié par cinq entre 2000 et 2015¹²⁸. Même si ces derniers chiffres sont équivalents maintenant en proportion à ceux de la métropole, c'est l'augmentation de la délinquance qui interpelle, elle coïncide à la période de la montée en puissance de la société de consommation, à l'essoufflement des politiques publiques qui ne parviennent plus à réduire les inégalités et à l'arrivée dans le monde adulte d'une génération en perte de valeurs moins prompte à accepter son sort avec fatalité. Cela illustre le changement rapide et profond intervenu dans la société réunionnaise avec le déclin de la cohésion sociale, de la solidarité familiale et communautaire et la montée de l'individualisme, du chacun pour soi. Comme le souligne Philippe Guillot professeur à l'IUFM de la Réunion dans le numéro 19 de la revue Expression¹²⁹ « *les instances traditionnelles de socialisation (famille, école, religion) n'assurent plus autant que par le passé leur rôle d'apprentissage des normes et d'inculcation des valeurs* ». D'autant qu'avec

128 Observatoire régional de la santé Océan Indien, « Tableau des bord des addictions à la Réunion », décembre 2015, consulté le 21 mai 2018, https://www.ors-ocean-indien.org/IMG/file/tableaux_bord/TDB_Addictions_2015.pdf

129 Philippe Guillot, « Violence à la Réunion », mai 2002, consulté le 21 mai 2018, <http://philguillot.pagesperso-orange.fr/Publications/Expressions/Guillot/19.pdf>

l'éclatement de la cellule familiale, on observe que les enfants issus de famille monoparentale ont un taux de délinquance deux fois plus élevé que ceux qui ont leur père et leur mère au foyer.

3.1.4 Alcool et précarité

La consommation globale d'alcool est inférieure à celui de la métropole avec 11,1 litres d'alcool pur par habitant en 2014 contre 11,6 pour la métropole d'après l'observatoire régional de la santé (ORS) de l'Océan Indien. En revanche, toujours d'après le même organisme¹³⁰ le taux de surmortalité lié à l'alcool est trois fois supérieur à celui constaté en métropole avec une forte mortalité prématurée de 7 décès sur 10 avant l'âge de 65 ans. L'alcoolisme va de pair avec la précarité pour preuve le bulletin de veille sanitaire Océan Indien de mai 2017 édité par l'institut de veille sanitaire¹³¹ qui situe les pics de consommation entre le 5^{ème} et le 9^{ème} jour de chaque mois, ce qui correspond peu ou prou au versement des minima sociaux. D'après l'ORS Océan Indien, la bière constitue la principale boisson alcoolisée consommée avec les 2/3 des volumes réels d'alcools déclarés mis à la consommation. Le rhum est en perte de vitesse depuis une trentaine d'années au profit du whisky importé, par un certain snobisme il est préféré car il évoque davantage la réussite sociale que l'image de misère rattachée au rhum. Au point que la Réunion détient le record de consommation mondial rapporté au nombre d'habitants du whisky Johnny Walker – red label avec pas moins de 1,4 millions de bouteilles par an soit 1 % de la production mondiale ! On s'étonnera de constater que le prix au litre de ce whisky est même inférieur à la Réunion malgré les frais de transport et la taxe d'octroi de mer.

Le phénomène est loin de concerner seulement la gente masculine, l'agence nationale de santé publique « Santé publique France » dans son rapport sur l'alcoolisation foetale¹³² place la Réunion en tête des départements français les plus touchés avec un taux de syndrome d'alcoolisation foetale (SAF) constaté qui est 5 fois supérieur à la moyenne nationale.

3.2 Les risques pour la République d'une désintégration de la société réunionnaise

Les risques d'une désintégration de la société réunionnaise sont multiples. Le risque le plus fort est qu'elle pourrait s'exprimer d'abord par la violence. Les événements qui ont touché en 1991 le quartier du Chaudron à Saint Denis en sont la parfaite illustration. Les émeutiers se sont pris d'abord aux magasins, temple de la consommation qui leur sont interdits, qui ont été pillés et détruits. C'était leur moyen de montrer leur désarroi et de s'exprimer pour bousculer l'ordre établi. Ces violences urbaines feront au total huit morts, les pouvoirs publics se révéleront totalement dépassés par les événements, et n'emploieront que la méthode répressive pour faire cesser les troubles avec l'envoi massif de CRS métropolitains. Michel Rocard premier ministre dépêché sur place déclare « *je ne suis pas le père Noël* » alors que le ministre des outre-mer Louis Le Pensec parle de « *complot* » fomenté par le PCR. Il faudra attendre la venue de la première dame de France Danielle Mitterrand pour que la situation se stabilise et s'apaise. Les événements du Chaudron restent un épouvantail pour les pouvoirs publics et tous les acteurs politiques locaux et nationaux, car la poudrière est toujours active et connaît des soubresauts réguliers comme en 2012.

130 Observatoire régional de la santé Océan Indien, « Tableau des bord des addictions à la Réunion », décembre 2015, consulté le 21 mai 2018, https://www.ors-ocean-indien.org/IMG/file/tableaux_bord/TDB_Addictions_2015.pdf.

131 « Bulletin de veille sanitaire Océan Indien. N°33 - Mai 2017. / Océan Indien (Reunion-Mayotte) / Tous les numéros / Bulletin de veille sanitaire / Publications et outils / Accueil », consulté le 20 août 2018, <http://invs.santepubliquefrance.fr/fr/Publications-et-outils/Bulletin-de-veille-sanitaire/Tous-les-numeros/Ocean-indien-Reunion-Mayotte/Bulletin-de-veille-sanitaire-ocean-Indien.-N-33-Mai-2017>.

132 « Surveillance des troubles causés par l'alcoolisation foetale : analyse des données du programme de médicalisation des systèmes d'information en France entre 2006 et 2013 / 2018 / Maladies chroniques et traumatismes / Rapports et synthèses / Publications et outils / Accueil », consulté le 6 septembre 2018, <http://invs.santepubliquefrance.fr/Publications-et-outils/Rapports-et-syntheses/Maladies-chroniques-et-traumatismes/2018/Surveillance-des-troubles-causes-par-l-alcoolisation-foetale-analyse-des-donnees-du-programme-de-medicalisation-des-systemes-d-informa>



Photographie 10 : Scène d'émeute dans le quartier du Chaudron le 22 février 2012 (source https://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-conflit-de-la-reunion-suit-il-la-voie-des-emeutes-antillaises_1086324.html)

Le spectre d'une explosion sociale demeure avec des effets démultipliés par rapport aux événements de 1991 susceptibles d'avoir des impacts jusqu'en métropole. En effet, le risque d'une propagation par contagion dans les banlieues métropolitaines où la situation sociale et économique n'a rien à envier à celle de la Réunion n'est pas nul. Or les événements des émeutes des banlieues de 2005 ont montré comment il était difficile de rétablir l'ordre quand le territoire s'embrace de partout. Les conséquences sur l'image de la France renvoyée à l'étranger, sans compter les dégâts et le coût occasionné, sont sans commune mesure.

Une explosion sociale marquerait le signe de la faillite de la justice sociale, de l'échec des politiques publiques et de l'intégration des départements dans la République d'autant que des tensions similaires existent également dans les autres départements d'outre-mer.

Conclusion Titre 3 : Une société réunionnaise sous forte tension sociale

La société réunionnaise est en crise, la solidarité des communautés se fissure, la cellule familiale se disloque et les jeunes générations en perte de valeurs supportent bien moins les inégalités que leurs parents et vivent de plus en plus mal d'être exclues et maintenues à l'écart de l'emploi et de la société de consommation. L'île vantée pour sa population tolérante aux origines diverses vivant en harmonie connaît des tensions inédites entre communautés, un intégrisme en augmentation, une augmentation sensible de la délinquance et fait l'objet d'une percée historique du front national aux dernières élections présidentielles. En parallèle les pouvoirs publics dénie l'ampleur de la crise et espèrent tout au moins que l'équilibre social précaire perdurera en versant des prestations sociales et en distribuant des emplois aidés. Par la même occasion les amortisseurs sociaux ont perdu totalement leur finalité de réduction des inégalités.

On peut s'étonner cependant que malgré tous les indicateurs dans le rouge et quelques soubresauts d'émeute l'explosion sociale tant annoncée ne survient pas. Cela dit l'insatisfaction et l'exaspération gagnent les

réunionnais et se traduisent dans les urnes, le point d'équilibre social vacille dangereusement et font craindre des lendemains sombres et désenchantés.

Titre 4 : Les facteurs d'inertie et défis à venir

Outre les difficultés évoqués plus en avant, la Réunion cumule des contraintes physiques dues à son éloignement et à sa géographie et doit faire face à de nombreux défis à venir comme la surpopulation ou le vieillissement de sa population. Ce chapitre a pour objectif de présenter ce qui constitue autant de freins aux politiques de réduction des inégalités.

4.1 Les facteurs d'inertie

4.1.1 Les facteurs géographiques

La Réunion est une île volcanique et montagneuse de 2500m², soit deux fois plus petit que le département des Bouches du Rhône ou de la Lozère. Elle se caractérise par son double isolement, elle se trouve à l'est de Madagascar à près de 1000km et à près de 10000km de la métropole.



Illustration 14 : Localisation de l'île de la Réunion (source <https://www.maxicours.com/se/fiche/3/0/381603.html/6e>)

Elle est particulièrement exposée aux risques naturels, puisqu'elle est concernée par ni plus ni moins par six des sept risques majeurs répertoriés par le ministère de la transition écologique et solidaire, à savoir l'inondation, les mouvements de terrain, les cyclones, les éruptions volcaniques, les séismes et les feux de forêts ! La Réunion est seulement épargnée par le risque avalanche. À cette liste, on pourrait rajouter également le risque houle souvent lié à celui des tempêtes tropicales qui cause régulièrement des dégâts

significatifs sur la côte et en particulier sur la route du littoral, une des plus coûteuses de France à force d'entretien et de réparation. Rappelons que le célèbre volcanologue Haroun Tazieff définissait un risque majeur comme « *la menace sur l'homme et son environnement direct, sur ses installations, la menace dont la gravité est telle que la société se trouve absolument dépassée par l'immensité du désastre* ».



Photographie 11 : Le

Son climat est contrasté, elle est soumise aux alizés, les nuages emmenés par les vents se heurtent aux montages de sa partie orientale qui est très humide, la partie occidentale étant davantage abritée des nuages porteurs de pluie et donc plus sèche. La Réunion a la particularité de détenir plusieurs records mondiaux de pluviométrie. Même si en première abord les précipitations annuelles couvrent les besoins de l'île, elle doit faire face à une mauvaise répartition des ressources en eau dans le temps et dans l'espace. La Réunion est donc à la fois confrontée à des problèmes de sécheresse et à des excès de pluviosité.

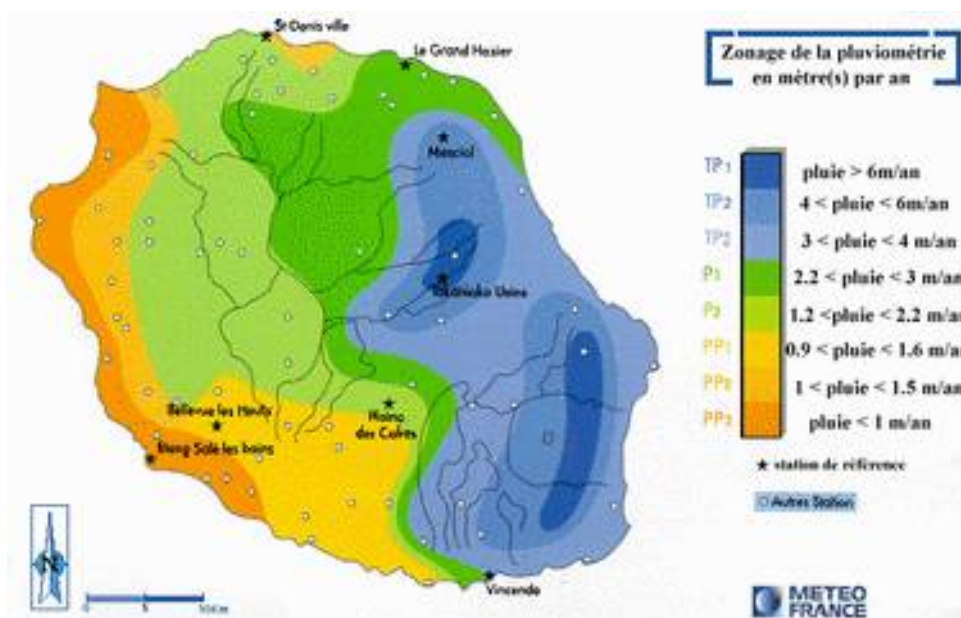


Illustration 15 : Zonage de la pluviométrie en mètre par an (source Météofrance)

4.1.2 Les facteurs économiques

D'un point de vue économique, la Réunion est handicapée par l'étroitesse de son territoire. Les productions locales limitées ne peuvent être compétitives car elles ne bénéficient pas des économies d'échelle et souffrent d'un marché intérieur réduit et limité. La Réunion se tient éloignée des circuits économiques et se situe dans un environnement géographique proche de Madagascar et de l'île de Maurice avec lesquels elle ne peut s'aligner en terme de coût du travail, tout en disposant d'une législation bien plus sévère.

La Réunion se caractérise également par la présence d'un nombre restreint d'acteurs en position d'oligopole voire de quasi monopole dans beaucoup de secteurs économiques ce qui nuit à la saine concurrence du marché, limite l'innovation et contribue à la vie chère. Ainsi l'autorité de la concurrence¹³³ relève que dans le secteur de la construction, cette position de quasi monopole, permet à ces sociétés de pratiquer des marges qui peuvent aller de 80 à 100 % ! Le surcoût par rapport à la métropole pour le ciment est de 48 %, celui des contreplaqués de 59 % et celui des enduits de 250 % ! D'un autre côté comme le souligne l'économiste Olivier Sudrie cité dans le rapport de Victorin Lurel¹³⁴ « *la prévalence d'un chômage important leur permet de contenir les niveaux de salaire* » et d'amplifier ainsi les inégalités de revenu entre les possédants et toute une catégorie de travailleurs pauvres.

Par ailleurs la Réunion dépend très largement des énergies fossiles qui sont importées dans une proportion de 86,6 % en 2016, d'après le bilan énergétique 2016 élaboré par la société publique locale Énergies Réunion¹³⁵, la part du renouvelable étant de 34 % dans la production électrique. À noter que dans les années 80 pour la production électrique, la Réunion était totalement autonome grâce à l'énergie renouvelable hydroélectrique. La poussée démographique, le développement économique et l'explosion du parc automobile ont sensiblement augmenté les besoins énergétiques, l'île s'est équipée de centrales thermiques fonctionnant au fioul et au charbon pour compléter son parc hydroélectrique avec un coût de production qui est deux à trois fois plus élevé qu'en métropole d'après le rapport 2016 de l'institut d'émission des départements d'outre mer (IEDOM)¹³⁶. Cette dépendance aux énergies fossiles expose la Réunion au risque d'interruption de la production d'électricité et de son économie en cas de rupture d'approvisionnement, elle constitue par ailleurs une charge économique et pose des problèmes environnementaux.

Toujours d'après l'IEDOM, comme déjà évoqué précédemment l'économie de la Réunion est marquée par une forte tertiarisation. Le secteur tertiaire représente autour de 85 % de la valeur ajoutée de la Réunion en 2011 avec une hypertrophie des services administrés (administration publique, éducation, santé et action sociale) en augmentation qui pèsent pour 37,4 % dans la production totale de valeur ajoutée (contre 22,5 % pour la métropole). Deux autres secteurs portent l'économie, les services marchands et le commerce dont le tourisme qui contribuent à 47,7 % de la production de valeur ajoutée et le BTP avec 6,6 % dont une part majoritaire liée à la commande publique. L'industrie et l'agriculture ont des parts minoritaires dans la production de valeur ajoutée.

Malgré ses handicaps, l'économie est dynamique avec un PIB en 2015 à 2,8 % et 3,1 % en 2014 alors qu'il n'était qu'à 1,3 % en 2015 et 0,6 % en 2014 au niveau national. Le PIB par habitant progresse mais reste très inférieur à celui de la moyenne française, tout en étant toutefois très supérieur à celui des principaux pays voisins géographiquement. En 2014 le PIB représentait 17,17 milliards d'euros, il repose principalement sur

133 « Site institutionnel de l'Autorité de la concurrence (France) », consulté le 5 octobre 2018, http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=683&id_article=3274&lang=fr.

134 Victorin Lurel, « Rapport au premier ministre Egalité réelle outre-mer », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>.

135 « Bilan énergétique île de la Réunion 2016 » (Observatoire énergie Réunion), consulté le 10 juin 2018, <http://energies-reunion.com/wp-content/uploads/2015/01/BER-Technique-2016-BD.pdf>.

136 Institut des émissions des départements d'outre-mer, « Rapport annuel 2016 sur la Réunion », édition 2017, consulté le 21 mai 2018, http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2016_la_re_union.pdf.

la consommation des ménages (près de 11 milliards d'euros), suivi par les dépenses des administrations publiques (autour de 7 milliards d'euros). L'investissement privé est faible et la Réunion reste très largement dépendante des importations avec une balance commerciale très déficitaire (5 milliards contre 500 millions d'euros d'exportation en 2014). Malgré cela le taux d'importation par rapport au PIB reste modéré quand on le compare à d'autres économies insulaires (26,6 % à la Réunion en 2015 contre 58,9 % à l'île Maurice ou 60,9 % pour Chypre).

4.2 Le défi démographique

4.2.1 Le défi de la surpopulation

Toujours d'après le rapport 2016 de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) la Réunion compte 850 996 habitants au 1^{er} janvier 2016. Ainsi avec 340 habitants au km², la Réunion est la troisième région française avec la densité de population la plus élevée, derrière l'île de France (1011 habitants au km²) et Mayotte (629 habitants au km²). La population se concentre à 90 % sur la périphérie de l'île en particulier autour des villes de Saint Denis, du Port, Saint Pierre et du Tampon (cf. carte en annexe), tandis que le reste des habitants se répartit dans « les hauts », c'est à dire dans les hauteurs et au centre de l'île. Cette concentration urbaine génère des problèmes qui ne sont pas sans rappeler ceux des zones urbaines sensibles de métropole avec le développement de l'habitat insalubre, les effets néfastes sur l'environnement et son lot d'insécurité.

La population a doublé depuis le début des années 70, les réseaux d'assainissement quasi inexistant à la même époque, peinent encore à absorber l'évolution démographique, le développement économique et les évolutions sociétales. Ainsi en 2011, d'après l'office de l'eau Réunion¹³⁷ seulement 42 % des foyers étaient connectés au réseau d'assainissement (contre 82 % en métropole à la même époque), le reste des foyers utilisent des fosses dont seulement 25 % sont au norme ou pire encore déversent dans la nature dans une proportion non connue. En ce qui concerne le traitement des déchets ménagers et assimilés, d'après l'observatoire réunionnais des déchets (ORD) 70 % sont enfouis sur deux sites, proches de la saturation, la part du recyclage restant limitée. La réglementation européenne limite strictement le transfert de déchets vers un pays tiers voisin et oblige à identifier des solutions locales.

Des efforts conséquents sont menés ces dernières années pour rattraper le retard en matière de traitement des eaux usées (source office de l'eau Réunion¹³⁸), malgré la problématique du financement évoqué plus en amont de ce document. Ainsi entre 2012 et 2014 la capacité de traitement a augmenté de 35 %. Néanmoins la Réunion souffre encore de rejets excessifs de déchets et d'eaux usées dans la nature d'origine humaine dus à l'urbanisation massive du littoral, mais également dus à l'agriculture. Ils ont entraîné des changements des écosystèmes sous marins qui sont pointés du doigt comme étant une des causes de la recrudescence des attaques de requins depuis 2011, faisant de la Réunion une des zones les plus dangereuses pour la pratique des sports nautiques dans le monde. Le nombre croissant d'utilisateurs de la mer n'est pas le seul facteur puisque la fréquentation du littoral par les surfeurs a été divisée par 10 entre 2011 et 2016 alors que le nombre d'attaques n'a pas fléchi dans la même période. Une étude menée par l'université de la Réunion avec des experts internationaux d'Afrique du Sud et de Floride parue dans la célèbre revue *Nature*¹³⁹ va dans le sens de l'influence humaine dans cette crise « *Potential contributing factors to this increasing shark abundance*

137 Anne Maillol et Faïçal Badat, « Etat des lieux et point d'avancement sur la mise en oeuvre opérationnelle des services publics d'assainissement non collectif du département de la Réunion » (Office de l'eau Réunion, août 2011), consulté le 10 juin 2018, https://www.eaureunion.fr/fileadmin/user_upload/Etudes/ETUDE_00635.PDF.

138 « Panorama du traitement des eaux usées en station d'épuration à la Réunion » (Office de l'eau Réunion), consulté le 10 juin 2018, https://www.eaureunion.fr/fileadmin/user_upload/Chroniques/2014/14.01.23_CHRONIQUES_de_L_EAU_28.pdf.

encompass biophysical changes that alter marine and coastal habitats, water quality, and the distribution/abundance of prey species, including species targeted by commercial fisheries. Coastal ecosystems have been significantly altered by human activities over the last decades in La Réunion (...) It is also possible that ecosystem changes along the west coast of La Réunion may have created more suitable habitat conditions for bull sharks » dont la traduction par les chercheurs français donne « Les facteurs contribuant potentiellement à l'augmentation de l'abondance des requins comprennent les changements biophysiques qui modifient les habitats marins et côtiers, la qualité de l'eau et la répartition/abondance des proies, y compris les espèces ciblées par les pêcheries commerciales. Les écosystèmes côtiers ont été significativement modifiés par les activités humaines au cours des dernières décennies à La Réunion (...) Il est également possible que les changements d'écosystème le long de la côte ouest de la Réunion aient créé des conditions d'habitat plus favorables pour les requins-bouledogues ». Le requin bouledogue est l'espèce à l'origine de la plupart des attaques.



Photographie 12 : Requin bouledogue (source <https://fr.wikipedia.org/wiki/Requin-bouledogue>)

Les dernières projections de l'INSEE¹⁴⁰ estiment que la Réunion atteindra le million d'habitants autour de 2037 avec les problèmes écologiques liés aux déchets et aux eaux sales qui seront démultipliés.

4.2.2 Le défi actuel de la jeunesse

La Réunion a une population jeune, un tiers des réunionnais a moins de 20 ans contre un quart en métropole, toutefois la croissance démographique qui a marqué l'île ces dernières années s'est ralenti sensiblement, du fait d'un abaissement du taux de natalité et d'un solde migratoire devenu négatif depuis 2009 (source rapport 2016 IEDOM¹⁴¹). Le taux de natalité reste néanmoins plus élevé qu'en métropole (16,5 ‰ à La Réunion contre 12,0 ‰ en France entière), parmi les autres régions françaises (hors collectivités d'outre-mer), seuls Mayotte et la Guyane ont des taux de natalité supérieurs.

139 Erwann Lagabriele et al., « Environmental and anthropogenic factors affecting the increasing occurrence of shark-human interactions around a fast-developing Indian Ocean island », *Scientific Reports* 8, n° 1 (4 juillet 2018), consulté le 17 août 2018, <https://doi.org/10.1038/s41598-018-21553-0>.

140 « La population réunionnaise à l'horizon 2050 - Autant de seniors que de jeunes - Insee Analyses Réunion - 29 », consulté le 10 juin 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3254355>.

141 Institut des émissions des départements d'outre-mer, « Rapport annuel 2016 sur la Réunion », édition 2017, consulté le 21 mai 2018, http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2016_la_re_union.pdf.

	Population	Moins de 20 ans	Plus de 60 ans	Taux natalité (2015)	de Croissance démographique annuelle (2009-2016)	Densité au km2
Métropole	64 604 599	24,3 %	25,2 %	11,8 ‰	0,5 %	118
La Réunion	850 996	31,5 %	15,6 %	16,5 ‰	0,6 %	339

Tableau 7 : Situation démographique (source Cour des comptes données INSEE)

La population en âge de travailler est importante et le marché de l'emploi n'offre qu'un emploi pour deux personnes en capacité de travailler (taux d'emploi de 44,8% chiffre INSEE 2014¹⁴²). Les jeunes sont particulièrement touchés par le chômage avec un taux de chômage de 60 % (chiffre INSEE 2014¹⁴³). On note également qu'un tiers des jeunes sortent du système éducatif sans diplôme, ils ont d'autant plus de difficultés à trouver un emploi. Or d'après une étude de l'INSEE¹⁴⁴ il apparaît que le diplôme est un facteur déterminant pour accéder à l'emploi, bien plus qu'en métropole. Ainsi les titulaires d'un CAP ou BEP ont deux fois plus de chance de décrocher un emploi par rapport à un non diplômé. Ceux qui ont un diplôme d'étude supérieure, ont quatre fois plus de chance, autant qu'un jeune métropolitain d'un même niveau de formation. Par ailleurs ces jeunes non diplômés, en échec scolaire, viennent alimenter la population d'illettrés de l'île, la Réunion comptant pas moins de 21 % d'illettrisme dans sa population, trois fois plus que la moyenne nationale.

Le niveau d'emploi des jeunes reste donc très insuffisant, avec un système éducatif dont les principaux indicateurs de niveau d'éducation sont en net retrait par rapport à ceux de la métropole. Le CESER Réunion souligne dans son rapport sur le regard sur la pauvreté¹⁴⁵ que « *l'environnement scolaire est en manque d'efficience et de souplesse* » pour prendre en compte ces problématiques. Le système éducatif n'est pas le seul fautif, la pauvreté intellectuelle des parents entraîne souvent celle des enfants qui grandissent dans un environnement peu favorable à la réussite dans les études.

4.2.3 Le vieillissement programmé de la population

Malgré un taux de natalité encore supérieur à celui de la métropole, la population de la Réunion vieillit progressivement, d'après le rapport 2016 de l'IEDOM¹⁴⁶, la moyenne d'âge est de 34,5 ans contre 30 au début des années 2000 (à comparer au 41 ans en métropole en 2016). La Réunion poursuit sa transition démographique, passant d'une population au fort taux de natalité et de mortalité, à un faible taux de natalité et de mortalité.

142 « Dossier complet – Département de La Réunion (974) | Insee », consulté le 10 juin 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-974>.

143 « Dossier complet – Département de La Réunion (974) | Insee », consulté le 10 juin 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-974>.

144 « Les jeunes Réunionnais - Le diplôme, clé de l'accès à l'emploi des jeunes Réunionnais - Insee Analyses Réunion - 20 », consulté le 10 juin 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2412290>.

145 CESER Réunion, « Regard sur la pauvreté à la Réunion » (Conseil Economique, Social et environnemental Régional de la Réunion, 1 décembre 2017), consulté le 21 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/17.12.01_Rapport_Regard_Pauvrete_a_la_Run_AP.pdf.

146 Institut des émissions des départements d'outre-mer, « Rapport annuel 2016 sur la Réunion », édition 2017, consulté le 21 mai 2018, http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2016_la_re_union.pdf.

La population des personnes âgées est amenée à croître naturellement dans les prochaines décennies. D'après une analyse de l'INSEE sur la population de la Réunion à l'horizon 2050¹⁴⁷, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans sera multiplié par quatre, le nombre de personnes de plus de 60 ans sera au même niveau que celui des moins de 20 ans (autour de 27 % pour chacune des tranches d'âges).

Or aujourd'hui, on constate que les personnes âgées sont particulièrement touchées par la pauvreté, elles sont quatre fois plus qu'en métropole à vivre sous le seuil de pauvreté et neuf fois plus à bénéficier du minimum vieillesse. Le vieillissement de la population est donc une problématique majeure des pouvoirs publics dans les prochaines années, cette évolution démographique doit être anticipée en terme d'investissement, pour éviter que le phénomène de pauvreté des séniors perdure, voire s'aggrave.

Conclusion Titre 4 : Les facteurs d'inertie et défis à venir

La Réunion est un territoire d'exception, dans un espace limité et exigu, elle est exposée à tous les risques majeurs (hormis le risque avalanche !). Isolée et à l'écart des circuits économiques, son économie est pourtant dynamique et crée des emplois, d'un niveau toutefois insuffisant pour résorber le fort taux de chômage qui touche sévèrement sa jeunesse qui sort du système éducatif globalement insuffisamment formée et armée pour affronter le marché de l'emploi.

La Réunion concentre une forte population qui dépassera le million en 2037 démultipliant sa dépendance énergétique et les problèmes écologiques liés à la surpopulation qui sont autant de contraintes et de défis à relever dans le contexte de réduction des inégalités.

147 « La population réunionnaise à l'horizon 2050 - Autant de seniors que de jeunes - Insee Analyses Réunion - 29 », consulté le 10 juin 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3254355>.

Partie 2 Les leviers de réduction des inégalités à la Réunion

Cette seconde partie de ce mémoire liste les facteurs qui peuvent contribuer à la réduction des inégalités au travers d'un développement économique endogène qui favoriserait l'égalité des chances. Il s'agit notamment de se reposer sur les atouts intrinsèques de l'île, sur les acteurs du changement et sur l'évolution des politiques publiques et des institutions.

Titre 1 : Les atouts à valoriser comme axes de développement

L'île de la Réunion ne souffre pas que de freins structurels, elle dispose également d'atouts précieux qui méritent d'être exploités à leur juste valeur. Ce chapitre aspire à lister ces principaux atouts.

1.1 Une ouverture internationale

La Réunion n'est pas seulement un département éloigné et isolé de sa métropole et de l'Europe en tant que région ultra périphérique, elle est également le fer de lance de la France et de l'Europe dans un espace de l'Océan Indien en pleine croissance et au fort potentiel de développement. Le fait d'être un département français et d'être inclus dans l'Europe avec des normes et règlements stricts notamment dans les domaines médical, sanitaire et alimentaire est clairement davantage un atout qu'un handicap dans l'environnement géographique où se trouve la Réunion. Cette appartenance confère à la Réunion une stabilité institutionnelle, économique et juridique qui est appréciée des investisseurs et de l'économie en général. Par ailleurs malgré les difficultés que connaît la Réunion et qui ont été développées dans la première partie de ce mémoire, le niveau de développement économique et social reste très supérieur à celui de ses voisins directs avec des équipements et des infrastructures modernes et des personnels compétents et formés.

Cela ouvre des possibilités à la Réunion de se positionner comme un acteur économique central dans l'est de l'Océan Indien notamment dans le secteur du transport maritime, de l'import export ou pour proposer des services et produits à forte valeur ajoutée et technicité dans différents domaines (médical, numérique, etc.).

Renforcer et développer ses liens avec son environnement géographique permettraient à la Réunion d'atteindre et de dépasser la taille critique de son marché intérieur qui la limite pour devenir compétitive sur le marché. Pourtant la Réunion a été maintenue isolée de son environnement régional, la France n'a jamais su et voulu exploiter le potentiel géographique de l'île malgré les communautés originaires d'Afrique, d'Asie et d'Inde qui la peuplent et qui sont autant d'atouts pour nouer des relations privilégiées avec les pays environnants. C'est assez paradoxal car historiquement elle a d'abord été un comptoir de la compagnie des Indes, ouverte vers l'Asie et l'Inde. Aujourd'hui les vols longs courriers devenus sans escale contribuent encore à isoler la Réunion, pour pouvoir rayonner dans le monde au départ de la Réunion il est nécessaire de passer maintenant par Paris ou de l'île Maurice nettement plus ouverte sur le monde extérieur. Il s'agit maintenant de lui redonner ce rôle de plaque tournante française dans l'océan indien en l'ouvrant sur son environnement régional en abandonnant la vision jacobine qui place Paris comme un point de passage incontournable même à 10000km de distance. Il faut favoriser maintenant la prospection, la recherche de nouveaux marchés et des débouchés régionaux, tout en s'écartant des échanges quasi exclusifs avec la métropole.

1.2 Un emplacement géostratégique

Les confettis de la France dispersés sur tous les océans du globe, hérités de l'époque coloniale, donnent à la France le deuxième espace maritime du monde derrière les États-Unis en additionnant toutes les zones

économiques exclusives (ZEE). En particulier dans l’Océan Indien, ces ZEE représentent le quart de la zone totale contrôlée par la France. Ces possessions présentent un intérêt économique car elles sont dotées de grandes ressources halieutiques et mais également de ressources en minerais et en hydrocarbure (gisement de l’île de Juan de Nova dans le canal du Mozambique) qui n’attendent qu’à être exploitées. L’île de la Réunion se retrouve ainsi port de base des navires qui pratiquent la grande pêche hauturière dans l’archipel des Kerguelen. Ces possessions ont également un intérêt stratégique évident, car elles permettent à la France de contrôler le trafic maritime dans cette partie de l’Océan Indien, notamment le canal du Mozambique, mais également celui passant par le cap de bonne espérance au sud de l’Afrique. Elles sont autant de point d’appui pour des éventuelles interventions dans la région, d’autant que de nombreux pays voisins revendiquent les possessions françaises comme Madagascar ou les Comores. La valeur stratégique de l’Océan Indien n’a pas échappé aux États-Unis qui a implanté une base militaire sur l’atoll isolé de Diégo Garcia au milieu de l’Océan Indien en déportant au passage sa population contrainte et forcée dans les années 60. Elle n’échappe pas non plus à la Chine qui a établi une nouvelle route de la soie, qui se veut maritime maintenant, traversant l’Océan Indien avec des implantations militaires tout au long de la route et qui sont autant de comptoirs modernes. Cette stratégie connue sous le nom de stratégie du collier de perles contribue à sécuriser les échanges commerciaux de la Chine et notamment ses approvisionnements stratégiques.

Dans ce cadre là, l’île de la Réunion se retrouve donc au cœur du dispositif français de souveraineté de la France dans l’Océan Indien en hébergeant le 3^{ème} port français militaire après Toulon et Brest ! Sur place elle maintient de manière permanente deux frégates de surveillance, le Floréal et le Nivôse, deux patrouilleurs, le Malin et l’Astrolabe et le bâtiment multi-mission Champlain. Cette flotte se déploie dans tout l’Océan indien et affiche la présence de la France et sa souveraineté sur sa ZEE en luttant notamment contre les trafics illicites et la pêche illégale. Elle contribue également à réfréner certaines visées hégémoniques de pays voisins et de puissances comme la Chine.



Photographie 13 : Base navale du port des galets avec les frégates Floréal et Nivôse au premier plan, le Champlain et le Malin de gauche à droite au deuxième plan (source <https://www.meretmarine.com/fr/content/la-reunion-la-base-navale-vue-du-ciel>)

Cette position stratégique de la Réunion fait qu’elle conservera un attrait et un grand intérêt pour les gouvernants français.



Illustration 16 : Les zones économiques et exclusives de la France dans l’Océan Indien (source <https://www.defense.gouv.fr/>)

Outre la Marine Nationale, la Réunion héberge également un détachement permanent de l’Armée de Terre et de l’Armée de l’Air. À noter également l’existence d’un régiment de service militaire adapté (SMA). Ce dispositif propre à l’outre-mer et piloté par le ministère de l’outre-mer a une vocation avant tout sociale. Il a pour objectif de préparer à l’insertion professionnelle de jeunes issus de milieux défavorisés, généralement sans diplôme et en décrochage scolaire, tout en leur inculquant les valeurs essentielles à leur intégration dans la société dans un cadre militaire. Le taux d’insertion se monte à 73,5 % en 2014¹⁴⁸, taux qui est exceptionnel quand on connaît le taux de chômage des jeunes à la Réunion. Le SMA est donc un dispositif de réduction des inégalités qui fonctionne, mais son effet reste négligeable car il ne touche que 1500 jeunes, même si ce nombre a doublé en quelques années. On peut penser que son efficacité est liée justement à sa petite taille. Ce dispositif a eu tellement de succès qu’il a conduit en métropole à la création des Établissements publics d’insertion de la Défense (EPIDE) en 2005 et, plus récemment, en 2015 du service militaire volontaire.

1.3 Des ressources et un trésor environnemental

Alors que la Réunion se caractérise par une forte densité de population sur son littoral, le centre de l’île reste relativement préservé avec un domaine forestier public géré par l’Office Nationale des Forêts (ONF) qui couvre encore 40 % de la superficie totale de la Réunion auquel il faut rajouter les surfaces privées.

D’après l’état des ressources génétiques forestières dressé par l’ONF en 2014¹⁴⁹, la forêt primaire couvre 66 382 hectares de surface publique et privée, or l’isolement de la Réunion a conduit à un taux d’endémicité très

148 « Régiment du Service militaire adapté de La Réunion », consulté le 11 octobre 2018, <https://www.le-sma.com/presentation/les-centres/51-rsma-reunion>.

important de sa faune et de sa flore avec une biodiversité exceptionnelle qui la classe parmi les dix milieux insulaires les plus riches de la planète.



Photographie 14 : Forêt primaire dans les hauts du village du Brûlé (photo Olivier Hoarau)

Sur 700 espèces indigènes qu'on retrouve dans l'archipel des Mascareignes, 230 espèces végétales sont endémiques à la Réunion. L'UNESCO a reconnu ce patrimoine naturel en classant en 2010 le parc national de la Réunion qui couvre 40 % de son territoire comme patrimoine mondial de l'humanité.



Photographie 15 : Le tarier de la Réunion prénommé localement tec tec, espèce endémique de la Réunion (photo Olivier Hoarau)

149 Julien Triolo, « Etat des ressources génétiques forestières à l'île de La Réunion » (ONF, 14 janvier 2014), consulté le 17 août 2018, <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/44759?token=cc2fe081e370c619ccddf131ad1d72a7>.

Par ailleurs l'origine volcanique de l'île avec un volcan toujours actif a modelé l'île avec des montagnes qui occupent tout le centre de l'île et dont le sommet, le piton des neiges, culmine à 3069 m. Le centre de l'île se caractérise également par la présence de trois cirques naturels entourant le piton des neiges Cilaos, Mafate et Salazie. Pour l'UNESCO « *l'ensemble des pitons cirques et remparts créent un paysage spectaculaire et contribuent significativement à la conservation de la biodiversité terrestre* ». Cette géographie donne des paysages remarquables à l'île.

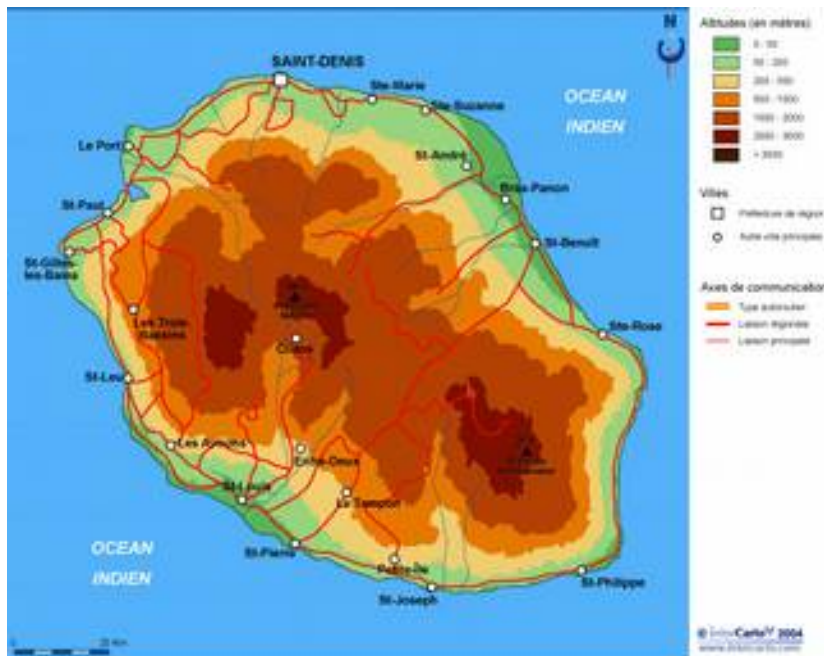


Illustration 17 : Le relief de l'île de la Réunion (source

<http://www.canalmonde.fr/r-annuaire-tourisme/france/974/carte-guide-la-reunion.php>)

L'île étant jeune à l'échelle géologique, les formations coralliennes sont peu développées et le lagon avec sa ceinture récifale n'occupe que 12 % du littoral de l'île sur la côte ouest de l'île de Saint Gilles les bains jusqu'à Saint Pierre (cf. carte en annexe). Cette bande côtière est située sur la côte de l'île la plus ensoleillée et la moins sujette aux intempéries.



Photographie 16 : Lagon de l'île de la Réunion (source <https://www.reunion.fr/decouvrir/mer/les-plages>)

Ces spécificités naturelles exceptionnelles sont des atouts et sont autant de potentiels de développement et d'attractivité de l'île.

1.4 Une richesse culturelle

La Réunion du fait de son histoire est un creuset de peuples originaires de l'ensemble du pourtour de l'Océan Indien, d'Europe et de Chine créant une société avec une identité culturelle inédite à partir de l'apport de l'ensemble des cultures initiales suivant un processus de créolisation. La créolisation a été théorisée par Édouard Glissant, écrivain, poète et philosophe martiniquais, dans le traité du tout monde¹⁵⁰ « *La créolisation est la mise en contact de plusieurs cultures ou au moins de plusieurs éléments de cultures distinctes, dans un endroit du monde, avec pour résultante une donnée nouvelle, totalement imprévisible par rapport à la somme ou à la simple synthèse de ces éléments* ».

Cette spécificité culturelle fut longtemps menacée au nom de l'assimilation culturelle et juridique (cf. chapitre 3.1.2) mais elle est maintenant pleinement revendiquée et assumée. Elle s'affirme dans les domaines aussi variés que le patrimoine, l'artisanat, la musique, la danse ou bien la gastronomie. Cette richesse et diversité culturelle est vue par l'UNESCO comme « *une force motrice du développement pour ce qui est de la croissance économique et comme moyen de mener une vie intellectuelle, affective, morale et spirituelle plus satisfaisante. Elle représente un atout indispensable pour atténuer la pauvreté et parvenir au développement durable* »¹⁵¹. La spécificité culturelle et l'origine ethnique de l'individu ne sont pas un handicap comme le rappelle l'article 6 de la déclaration de l'homme et du citoyen¹⁵² qui prend tout son sens « *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* ». Le mérite prévaut devant toute considération d'ordre ethnique ou communautaire, même si l'origine sociale pour les plus modestes peut être un handicap avéré, comme développé dans les chapitres précédents, l'adage comme quoi les enfants héritent de la pauvreté de leur parent ne doit pas être une fatalité.

Conclusion Titre 1 : Les atouts à valoriser comme axes de développement

Les spécificités naturelles et l'éloignement de la Réunion ont été par le passé un frein au développement de l'île et restent considérés comme des handicaps, pourtant dans un mode globalisé et dans l'environnement régional où se situe l'île ces particularités sont autant d'atouts et de facteurs d'attractivité et font de la Réunion une place forte de la présence française dans l'Océan Indien en étant la tête de pont du rayonnement français sur tout le bassin régional. Par ailleurs la richesse culturelle de l'île au travers de la diversité de sa population est un atout indéniable par sa capacité d'adaptation et d'assimilation du meilleur de chacune des cultures.

Le potentiel naturel et culturel de la Réunion n'attend plus qu'à être valorisé et exploité et constitue un axe majeur du développement de l'île. En ce qui concerne la culture, la Sénatrice Nassimah Dindar¹⁵³ note pourtant « *un effondrement des crédits dédiés à la culture, à la jeunesse et au sport* » avec des crédits dix fois moins importants à ce qu'ils étaient l'année précédente, ce qui illustre le fait que la culture n'est

150 Édouard Glissant, *Poétique, IV : Traité du Tout-Monde* (Paris: Gallimard, 1997).

151 « Journée mondiale de la diversité culturelle pour le dialogue et le développement, 21 mai », consulté le 7 juillet 2018, <http://www.un.org/fr/events/culturaldiversityday/background.shtml>.

152 « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 | Légifrance, le service public de l'accès au droit », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

153 « Projet de loi de finances pour 2018 : Outre-mer », consulté le 22 juillet 2018, <http://www.senat.fr/rap/a17-111-4/a17-111-4.html>.

clairement pas une priorité dans le contexte économique actuel, la culture reste le parent pauvre des politiques qui négligent son potentiel de ciment de la cohésion sociale.

Titre 2 : L'action publique comme moteur du changement

Les handicaps et freins structurels de la Réunion sont tellement lourds que les inégalités les plus flagrantes ne peuvent se résorber naturellement. L'action des pouvoirs publics est le moteur qui entraînera l'économie et les autres acteurs vers le développement et la réduction des inégalités. Dans les chapitres précédents on a pu constater que l'action publique pouvait être défaillante, ce chapitre s'emploie donc à présenter les évolutions sur la gouvernance et la mise en œuvre des politiques publiques qui pourraient les rendre plus efficaces.

2.1 Revoir la gouvernance des politiques publiques

L'objet de ce chapitre porte sur l'évolution de la gouvernance des politiques publiques qui est un des premiers leviers d'amélioration de leur efficacité. La gouvernance est une notion plutôt abstraite, aux définitions multiples, on retiendra pour notre propos que c'est l'action de pilotage et de coordination qui vise à rendre l'action publique plus efficace, plus proche du bien public et de l'intérêt général.

2.1.1 De la nécessité d'une action publique volontariste et s'inscrivant dans la durée

Pendant longtemps les politiques publiques ont été marquées par une absence de continuité et de cohérence, or la réduction des inégalités et de la pauvreté passe par la définition d'un projet de société collectif dans le domaine social, économique et culturel partagé par tous les acteurs des sphères publique, privée et de la population et qui s'inscrit sur le long terme. Ce projet doit dépasser les clivages politiques et doit être suffisamment ambitieux et volontariste pour bousculer et remettre en cause les acquis et les avantages dans l'intérêt de tous et du développement de l'île.

Dans ce cadre là seuls les pouvoirs publics ont la légitimité nécessaire pour conduire ce projet d'avenir, ils doivent cependant veiller à mettre de côté les intérêts partisans et politiques pour inscrire le projet dans la durée et à faire preuve de courage politique pour remettre en cause les acquis. Cela passe donc par un changement de paradigme sur la manière de faire de la politique. L'horizon du politicien se réduit souvent à la prochaine élection, le rendant incapable de prendre les décisions douloureuses sur le moment mais profitables sur le long terme. Cet état de fait n'est pas propre à la Réunion mais est malheureusement symptomatique de la condition de l'homme politique et peut être même considéré comme un effet pervers de la démocratie. Ce changement de paradigme est d'autant plus nécessaire pour éviter que le jeu électoral mène au pouvoir des partis extrémistes populistes par dépit des électeurs.

À la décharge des élus locaux, on leur demande maintenant toujours plus, avec une réglementation à outrance ils doivent devenir des experts pluridisciplinaires, notamment de droit public et de droit européen pour pouvoir gérer leur collectivité avec des contraintes budgétaires de plus en plus fortes. En retour ils n'ont pas toujours la reconnaissance des administrés toujours plus exigeants, ni celles des autorités supérieures. Selon l'Association des Maires de France, cette situation entraîne une démotivation des maires qui les pousse à la démission, il y a ainsi 90% de démission de plus par rapport à l'ancienne mandature présidentielle de François Hollande. Cela dit les élus locaux ne sont pas seuls, ils fixent le cap et l'objectif à atteindre et ils peuvent s'appuyer sur une administration avec des spécialistes pour mener les projets. Cependant comme vu précédemment le personnel de catégorie A compétent est insuffisamment nombreux dans les collectivités de

la Réunion pour suivre des projets de plus en plus complexes et pour conseiller à bon escient les élus. Cette situation peut conduire aux difficultés de gestion décrites dans ce document qui peuvent aller jusqu'à franchir la ligne rouge par méconnaissance et par une certaine naïveté.

Les politiques doivent reconsidérer leur action, ne pas conduire une politique de l'immédiat et du court terme et se projeter vers l'avenir. Cela passe par une gestion des emplois et des compétences à adapter en conséquence pour monter en compétence les équipes administratives quitte à accepter à embaucher moins de personnel de catégorie C à des fins électorales et plus de personnel compétent de catégorie A. Certes c'est un risque politique, mais c'est un risque gagnant, pour garantir la réussite du projet il sera essentiel de communiquer, d'expliquer, de convaincre et d'emporter l'adhésion des acteurs de la vie publique et privée, notamment des politiques quel que soit leur bord, et de la population. C'est la condition pour que le projet soit entretenu, vive et ne périlite pas dès la première élection par manque de courage ou par calcul politique partisan en retombant dans les vieux travers de la vie politique locale.

Nonobstant l'autonomie de gestion des collectivités locales garantie par la constitution (article 72¹⁵⁴), l'État doit s'engager également comme acteur du projet en garantissant dans le temps les moyens nécessaires à son accomplissement. L'État doit également prendre à son compte les mesures impopulaires qui ne concernent pas seulement la Réunion mais l'ensemble des départements d'outre-mer comme la sur-rémunération des fonctionnaires. L'État est donc un acteur clé de la réussite de ce projet de société, l'impact des mesures allant bien au delà de la Réunion, le projet de société de la Réunion ne peut être qu'une facette d'un projet plus global concernant l'ensemble des départements d'outre-mer touchés à des degrés divers par la pauvreté et les inégalités économiques et sociales.

Cependant alors que le diagnostic sur l'état de l'outre-mer est connu, au travers notamment de celui lancé par les États Généraux de l'outre-mer en 2009 suite à la crise antillaise, on peut s'étonner que le gouvernement actuel lance le même exercice au travers des Assises de l'outre-mer alors que les constats dressés à cette occasion n'ont guère évolué. Annick Girardin, ministre de l'outre-mer, lors d'une conférence de presse le 7 juillet 2017 a tenté de rassurer en affirmant que *« ce ne sera pas une réédition des États généraux de l'outre-mer, mais la mise en action d'un engagement de campagne d'Emmanuel Macron. Ce chantier a pour ambition, non pas de dresser un catalogue de mesures, mais de répondre aux difficultés spécifiques à chaque territoire. Il faut en effet sortir du regard paternaliste et biaisé de la Métropole sur les outre-mer et voir en elles des terres de solution »*. Madame la Sénatrice de la Réunion Nassimah Dindar a exprimé ses doutes sur l'intérêt des Assises de l'outre-mer lors de la présentation de l'avis de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances 2018¹⁵⁵ *« alors que nous disposons déjà de nombreux éléments de constats et de propositions, nous pouvons nous interroger sur le caractère dilatoire de cette décision »*.

On peut également avoir certains doutes sur la volonté du gouvernement à s'inscrire dans la durée et à reprendre à son compte les actions de ses prédécesseurs. Ainsi le rapport de Victorin Lurel sur l'égalité réelle¹⁵⁶ a abouti à la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer dite loi Erom¹⁵⁷ élaborée avec l'ancienne majorité. Cette loi fixe le cadre pour créer une stratégie de développement sur une durée de 10, 20 ans, appelée plan de convergence, adaptée à chaque territoire mais sur une base commune de politiques

154 « Constitution du 4 octobre 1958 | Légifrance, le service public de l'accès au droit », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

155 Dindar Nassimah, « Projet de loi de finances pour 2018 : Outre-mer », 23 novembre 2017, consulté le 22 juillet 2018, <http://www.senat.fr/rap/a17-111-4/a17-111-4.html>.

156 Victorin Lurel, « Rapport au premier ministre Egalité réelle outre-mer », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>.

157 « Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique », consulté le 21 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id>.

publiques menées à la fois par l'État et les collectivités locales avec une évaluation et un suivi rigoureux. Or moins d'un an après que cette loi soit rentrée en application, la commission des affaires sociales¹⁵⁸ note que les objectifs en faveur du logement fixés par la loi de finances 2018 « *se situent bien en deçà de ceux fixés par la loi Erom, qui ne pourront ainsi que rester lettre morte sur ce point dès la première année de leur entrée en application* ». C'est un très mauvais signal qui est donné sur la solidité des plans de convergence à venir et d'une manière générale sur la pérennité des politiques publiques.

Quant aux acteurs privés, on peut douter qu'ils puissent être moteur dans la réduction des inégalités, les marchés économiques ont rarement fait preuve de philanthropie s'ils n'y ont pas un intérêt manifeste. Les acteurs économiques locaux qui profitent très largement des subsides de l'État au travers des marchés publics, des exonérations diverses et autres mesures fiscales ont tout intérêt à ce que les choses évoluent peu pour leurs affaires. Quant à la société civile et les associations (qui vivent très largement des subventions que leur accordent les collectivités locales) elles font ce qu'elles peuvent mais elles n'ont ni l'aura, ni la capacité de faire bouger les lignes.

2.1.2 Simplifier, mutualiser et décloisonner les structures administratives

Pour mener une politique efficace et un projet de société commun pour un objectif partagé de développement économique il faut mettre fin au millefeuille administratif avec ses politiques en silo. Il s'agit donc de simplifier et de décloisonner les structures administratives afin de privilégier le travail en réseau, le partage des bonnes pratiques, la mutualisation des moyens financiers, humains et techniques pour mener une politique cohérente et coordonnée.

La création d'une collectivité territoriale unique sur la base des conseils régional et départemental actuels irait clairement dans le sens de la simplification des institutions. Elle conduirait à la mise en place d'un organe exécutif unique avec une seule assemblée délibérante aux moyens concentrés et mutualisés et aux compétences élargies en cumulant celles des départements et des régions d'outre-mer tel que prévu par l'article 73 de la constitution¹⁵⁹. Dans son plaidoyer pour la fusion de la région et du département de la Réunion¹⁶⁰, André Oraison, ancien professeur de droit à l'université de la Réunion, dresse les avantages d'une fusion. En premier lieu, elle permet de réduire significativement le coût de fonctionnement des structures en supprimant les doublons et en réduisant le personnel sur rémunéré qui pèse considérablement sur les frais de fonctionnement et grève les capacités d'investissement des collectivités comme le souligne le rapport d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer¹⁶¹. En deuxième lieu, l'émergence d'un acteur unique permettrait à la Réunion d'être plus audible et crédible vis à vis de l'État, de l'Union européenne, mais également vis à vis de ses partenaires régionaux dans son environnement régional immédiat. Et en dernier lieu, un organe exécutif unique pourra mener une politique cohérente avec une efficacité décuplée sur le plan économique, social et culturel.

Là encore, ce changement repose sur un changement de culture politique profond qui remet en cause l'équilibre d'un système politique et social qui dans la pratique entretient les avantages des uns et maintient bon an mal an les autres dans la pauvreté. Un changement de paradigme et une volonté politique locale forte et partagée sont indispensables pour mener cette transformation des institutions.

158 Dindar Nassimah, « Projet de loi de finances pour 2018 : Outre-mer », 23 novembre 2017, consulté le 21 juillet 2018, <http://www.senat.fr/rap/a17-111-4/a17-111-4.html>.

159 « Constitution de la 5eme République Française », 4 octobre 1958, consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

160 André Oraison, « Plaidoyer pour la fusion de la région et du département de La Réunion », text, <https://www.rjoi.fr>, consulté le 21 juillet 2018, <https://www.rjoi.fr/index.php?id=6125>.

161 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

2.1.3 Des politiques publiques qui doivent rééquilibrer les dépenses publiques

Comme on l'a vu précédemment la remise en cause des sur-rémunérations et la réduction des effectifs est un premier levier pour redonner une marge de manœuvre financière. Eric Doligé, auteur du rapport d'information du Sénat sur les départements d'outre-mer¹⁶², suggère dans sa proposition 12 d'aligner les majorations au différentiel réel du coût de la vie. Cette mesure doit également être logiquement étendue aux fonctionnaires territoriaux. Toutefois le CNCDH doute pour sa part¹⁶³ de l'efficacité d'une telle mesure « *On ne peut exclure qu'une telle suppression aurait des conséquences indésirables sur l'économie et la qualité du service public Outre-mer* ». Quoiqu'il en soit le débat mérite d'être ouvert et les services de l'État malgré les engagements de façade du gouvernement évoqués précédemment¹⁶⁴ de ne pas toucher aux sur-rémunérations, continuent à œuvrer pour réduire les dépenses de l'État. Ainsi le dispositif d'indemnité temporaire de retraite évoqué en introduction est appelé à s'éteindre progressivement. Pour les fonctionnaires retraités avant 2009, l'indemnité temporaire de retraite est gelée à son niveau de 2008 et devient dégressive jusqu'à disparaître pour ceux qui partiront à la retraite en 2028¹⁶⁵. Par ailleurs la DGFIP vient de considérer que la sur-rémunération que touchait le personnel hospitalier reposait sur aucune base légale contrairement à celle de la fonction d'État, aussi le décret 2018-814 du 28 septembre 2018¹⁶⁶ supprime cette sur-rémunération soulevant un tollé sur le territoire¹⁶⁷. Les élus font front contre cette mesure et la députée Ericka Bareigts dénonce une méthode qu'elle juge « *brutale* ». On notera que ce décret ne concerne que la Réunion. On retiendra également l'intervention d'Olivier Dussopt, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, devant les députés de la Délégation Outre-mer qui indique que la question des sur-rémunérations pourrait être évoquée lors de l'élaboration de la loi sur la transformation de la Fonction publique. Est-ce le signe que l'État compte passer en force des réformes structurelles et éviter une concertation qu'il estime vouée à l'échec compte tenu de l'immobilisme des élus locaux ? L'avenir nous dira ce qu'il en est.

La fiscalité constitue le deuxième levier pour rééquilibrer les dépenses publiques. Des mesures fiscales spécifiques à l'outre-mer, comprenant de nombreuses exonérations ont été votées par les gouvernements successifs depuis une trentaine d'années. Rappelons ainsi que la loi Lodeom¹⁶⁸ permet d'exonérer les entreprises des charges patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales, si bien que maintenant l'économie locale en dépend grandement. Leur efficacité sur le développement économique de l'île est plus que discutable, ainsi dans le rapport annuel public 2012¹⁶⁹ la Cour des comptes relève que « *pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôts reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux contribuables-investisseurs, alors qu'ils ne courent*

162 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

163 Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer (notamment Antilles et Réunion) », 26 septembre 2017, consulté le 16 août 2018, http://www.cncdh.fr/sites/default/files/26.09.2017_avis_pauvrete_et_exclusion_sociale_outre-mer_0.pdf.

164 « "Pas question de revenir sur la sur-rémunération" des fonctionnaires en Outre-mer », *Actualité fonction publique territoriale* (blog), 27 novembre 2017, consulté le 11 octobre 2018, <https://www.weka.fr/actualite/remuneration/article/pas-question-de-revenir-sur-la-sur-remuneration-des-fonctionnaires-en-outre-mer-58991/>.

165 « Décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009 relatif à l'indemnité temporaire accordée aux personnels retraités relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite », consulté le 10 novembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020176863#>.

166 « Décret n° 2018-814 du 27 septembre 2018 relatif à l'indemnité allouée à certains fonctionnaires exerçant dans l'un des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 situés à La Réunion », consulté le 5 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037439463&dateTexte=&categorieLien=id>.

167 « Fin de l'indexation des primes: le mouvement des syndicats hospitaliers va se durcir », Réunion la 1ère, consulté le 5 octobre 2018, <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/fin-indexation-primes-mouvement-syndicats-hospitaliers-va-se-durcir-634072.html>.

168 « Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000548628>.

169 « Le rapport public annuel 2012 », Cour des comptes, consulté le 22 juillet 2018, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2012>.

pratiquement aucun risque ». Toutefois comme le souligne la rapporteuse du Sénat Mme Nassimah Dindar Sénatrice de la Réunion au sujet du projet de loi de finance 2018¹⁷⁰ « *les dépenses fiscales continuent aujourd'hui de constituer le premier outil de la politique de l'État en faveur des territoires ultramarins, et le principal dispositif d'aide aux investissements en outre-mer* ». Si tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité de revoir ces mécanismes pour rééquilibrer les dépenses publiques et rendre les dispositifs plus efficace, elle ajoute que « *Toute modification par trop brutale de ces indispensables leviers de croissance pourrait en effet conduire à une asphyxie des économies ultramarines. Il sera en outre nécessaire de conduire une évaluation préalable approfondie des dispositifs existants ; selon les acteurs économiques auditionnés par votre rapporteuse, une telle évaluation fait en effet aujourd'hui cruellement défaut* ». Conscient de la nécessité de revoir les dispositifs de défiscalisation, l'État via la loi de finances 2014¹⁷¹ a introduit des évolutions sensibles dans le domaine pour les collectivités relevant de l'article 73 de la constitution dont fait partie la Réunion. Cette loi a pour objectif de substituer progressivement la grande majorité des dispositifs à un mécanisme de crédit d'impôt, elle a été complétée par la loi Erom¹⁷² qui a étendu le périmètre concerné. Les dispositifs d'exonération de la loi Lodeom¹⁷³ sont ainsi appelés à disparaître. Il en reste pas moins que malgré une idée largement répandue, le coût global généré par les aides fiscales outre-mer décroît d'année en année comme le souligne le rapport d'information de l'Assemblée nationale au sujet de défiscalisation dans les outre-mer du 11 juillet 2018¹⁷⁴. Cette baisse continue peut illustrer une meilleure maîtrise des mécanismes de défiscalisation, mais le rapporteur du rapport « *redoute qu'elle traduise davantage des blocages préjudiciables à l'investissement dans les outre-mer* ». En clair la mise en œuvre de ces dispositifs est tellement complexe qu'ils perdent grandement de leur efficacité.

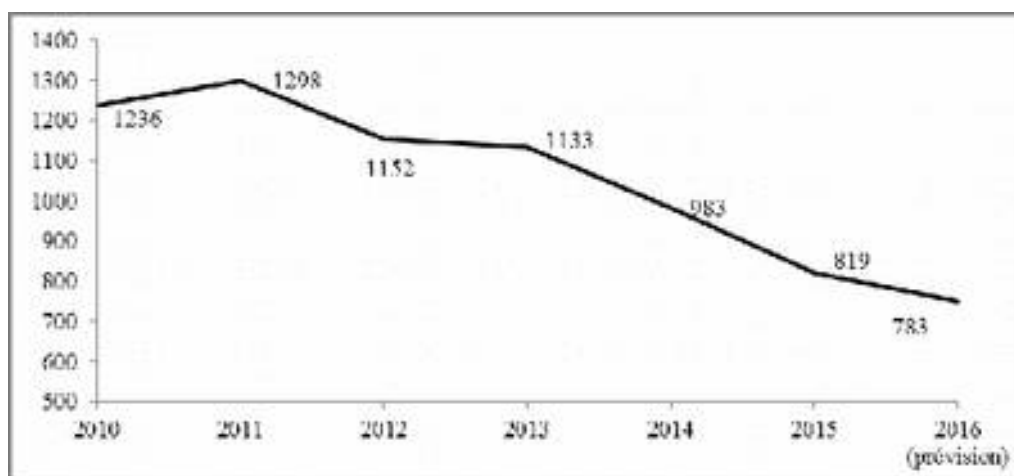


Illustration 18 : Coût de l'ensemble des dispositifs de défiscalisation outre-mer (source commission des finances de l'Assemblée nationale)

170 Dindar Nassimah, « Projet de loi de finances pour 2018 : Outre-mer », 23 novembre 2017, consulté le 21 juillet 2018, <http://www.senat.fr/rap/a17-111-4/a17-111-4.html>.

171 « Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 », consulté le 11 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028399511&categorieLien=id>.

172 « Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique », consulté le 25 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id>.

173 « Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer », consulté le 12 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000548628>.

174 « N° 1153 - Rapport d'information de MM. Philippe Gomès et Philippe Vigier déposé par la délégation aux outre-mer sur la défiscalisation dans les outre-mer », consulté le 11 octobre 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1153.asp>.

Les rapporteurs pointent également le fait qu'avec les dispositifs traditionnels, l'avantage fiscal pouvait être intégré en amont de la réalisation du projet dans le montage de son financement alors qu'avec le crédit d'impôt l'aide intervient qu'au titre de l'exercice qui suit la réalisation de l'investissement. Cela pose donc un problème de préfinancement des projets qui se révèle être un obstacle majeur et qui écarte de fait toutes les entreprises qui ne disposent pas de fonds propres suffisants et donc la grande majorité des TPE de l'île. Le dispositif dans sa forme actuelle rate donc sa cible qui profite aux seules entreprises à la trésorerie abondante qui n'ont pas forcément besoin d'être aidées. Si le but de ce nouveau dispositif est de faire des économies, l'objectif est clairement atteint, mais il n'est pas sûr que ce soit efficace à long terme, car au final il favorise les acteurs dominants et freine l'émergence d'acteurs économiques alternatifs.

La défiscalisation concerne également les particuliers au travers de l'impôt dont le coût total s'élève à 400 millions d'euros par an, soit 50 % des recettes d'impôt perçus outre-mer. 70 % de ce montant profite à seulement 10 % des foyers fiscaux. L'abattement fiscal à la Réunion est de 30 % comme la Martinique et la Guadeloupe, il est de 40 % à Guyane et à Mayotte. Ce régime avait été instauré dans les départements d'outre-mer en 1960 dans l'objectif « d'acclimater » le contribuable local. Or lors du présentation du projet de budget de l'outre-mer 2019 le 24 septembre 2018¹⁷⁵, la ministre de l'outre-mer, Annick Girardin, a annoncé que l'abattement n'était pas remis en cause mais que le plafond passait de 2300€ au lieu de 5100€ pour la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe et à 3900€ au lieu de 6700€ pour la Guyane et Mayotte. Cette réduction des plafonds permettra de récupérer 70 millions qui devront profiter entièrement à l'outre-mer. Face aux élus locaux qui se sont insurgés contre cette mesure, qui touche pourtant que les 4 % des contribuables de l'outre-mer les plus riches, la ministre leur a rétorqué que « *des mesures courageuses, cela demande des parlementaires courageux* », les élus de l'outre-mer sont pris au piège de leur immobilisme en voulant défendre les plus nantis et perdent encore un peu plus de leur crédibilité déjà bien entamée.

Parallèlement à la fiscalité les critères et les calculs d'attribution de la péréquation verticale et horizontale doivent être revus et s'adapter au besoin réel des collectivités. Comme le suggère la Cour des comptes¹⁷⁶ l'octroi des subventions pourrait être conditionné au respect d'objectifs chiffrés de redressement financier.

Aujourd'hui les collectivités locales mènent une politique sociale qui complète les dispositifs étatiques d'amortisseur social qui a pour seul but d'empêcher qu'une frange importante de la population plonge dans la précarité. Ce système atteint maintenant ses limites, car c'est une stratégie court terme qui ne peut perdurer car elle aggrave des finances locales déjà fragiles, crée une économie artificielle en employant en sur nombre du personnel pour des besoins non avérés et empêche la mise en place d'une politique ambitieuse qui pourrait donner des résultats sur le long terme. Sa remise en cause risque toutefois d'augmenter à court terme le chômage, une frange de cette population étant totalement inemployable dans le secteur privé du fait de sa sous qualification. La question de savoir si on accepte que les collectivités locales aient un rôle social et jouent le rôle d'amortisseur social pour maintenir des familles dans une sphère sociale « normale » ou au contraire les conduire à l'exclusion sociale et à la misère.

Quoi qu'il en soit, un effort de gestion doit être conduit pour redresser la situation financière. L'autonomie de gestion a montré ces dernières décennies que les collectivités locales persistaient à mener les mêmes politiques du court terme, aussi l'effort de redressement doit être accompagné par l'État, au besoin par des mesures plus structurelles mais également en les accompagnant pour les monter en compétence en matière de gestion administrative et financière et de pilotage et de suivi de projets d'investissement.

175 « PLF 2019 Un budget de transformation pour les outre-mer », Service d'Information du Gouvernement, 24 septembre 2018, consulté le 11 octobre 2018, <http://www.outre-mer.gouv.fr/dp-plf-2019-un-budget-de-transformation-pour-les-outre-mer>.

176 Cour des comptes, « Rapport sur les finances publiques locales 2017 », 11 octobre 2017, consulté le 21 juillet 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>.

2.1.4 De l'opportunité d'une autonomie accrue

La constitution de 1958¹⁷⁷ avait déjà donné une large autonomie aux départements d'outre-mer au travers de son article 73 reconnaissant le principe d'adaptation des lois et règlements aux « *caractéristiques et contraintes particulières* ». Cette disposition a été renforcée par les différentes lois de décentralisation à partir de 1982¹⁷⁸. Les compétences et les pouvoirs des collectivités territoriales de la Réunion seraient encore renforcés par la suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de la constitution¹⁷⁹ qui prive la Réunion du pouvoir normatif local. Bien loin de favoriser toute velléité d'autonomie et d'indépendance comme le craignent un certain nombre d'élus et d'hommes politiques réunionnais, cette disposition est particulièrement bien encadrée, car elle requiert une habilitation du parlement ou de l'autorité réglementaire, ne s'applique pas dans les domaines régaliens et s'exerce « *dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » ce qui marque leur subordination à la loi nationale. À ce titre, les normes et règlements pris en application des alinéas 3 et 4 diffèrent nettement des lois de pays qui sont adoptés dans les collectivités d'outre-mer comme la Polynésie Française ou la Nouvelle Calédonie. Au final cette suppression ne remet absolument pas en cause l'attachement de la Réunion et des réunionnais à la République Française, elle prolonge seulement les principes déjà reconnus d'adaptation et d'expérimentation et offre des outils institutionnels supplémentaires pour répondre aux défis actuels. Néanmoins on peut constater que cette disposition a été relativement peu utilisée par les départements d'outre-mer qui en dispose, on peut s'interroger encore sur son intérêt et son efficacité.

Au final le pouvoir attribué par les dispositions institutionnelles actuelles peut paraître relativement modeste, comme le souligne Victorin Lurel dans son rapport sur l'égalité réelle¹⁸⁰ il faut élargir « *les possibilités de la notion d'adaptation pour mieux tenir compte des handicaps permanents, des caractéristiques et contraintes particulières* ». L'objectif serait d'appuyer le développement de la Réunion en misant sur son intégration régionale en renforçant sa compétitivité au besoin en adaptant le code du travail et la législation fiscale et sociale avec les dérives que ça peut entraîner. Ce surcroît d'autonomie renforcerait toutefois la crainte des opposants majoritaires à l'autonomie car elle écarterait la Réunion du droit commun en l'éloignant inexorablement de la France jusqu'à que cette dernière décide de couper le lien qui les relie.

Il se trouve que le gouvernement actuel s'est lancé dans une réforme constitutionnelle d'ampleur. À cette occasion le Président s'est exprimé sur l'éventuelle modification de l'article 73 lors de la remise du livre bleu des Assises de l'outre-mer le 28 juin 2018¹⁸¹ « *je suis prêt à faire évoluer le régime constitutionnel de la Réunion si les Réunionnais le souhaitent et si un consensus politique est trouvé, et je pense que sur ce sujet il ne faut pas perdre une énergie indispensable sur les projets qui changeront le quotidien des Réunionnais dans des débats qui nous feront perdre collectivement du temps. Je pense qu'il y a une voie pragmatique qui permet des adaptations en préservant des équilibres auxquels chacun semble tenir* ». Pourtant sans attendre un improbable consensus politique local, à lecture du projet de loi sur la modification de la constitution¹⁸² on constate que le gouvernement souhaite donner davantage d'autonomie à l'ensemble des collectivités de

177 « Constitution de la 5ème République Française », 4 octobre 1958, consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

178 « Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. », consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000704428>.

179 « Constitution de la 5ème République Française », 4 octobre 1958, consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

180 Victorin Lurel, « Rapport au premier ministre Egalité réelle outre-mer », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>.

181 « Livre bleu de l'outre-mer » (Assises de l'outre-mer, juin 2018), consulté le 27 juillet 2018, https://assets.ctfassets.net/xx83r0rav05e/2fFvmCeGTq8sc6uwwA4WOa/20e3c42d716f56bfa8e7faa2e2474152/Livre_Bleu_Inte_gral_28JUILIN.pdf.

182 « N° 911 - Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », consulté le 25 juillet 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp>.

France et étendre le pouvoir normatif, soit la capacité à assouplir des normes, jusque-là réservé aux départements et régions d'outre-mer. La restriction de l'amendement Virapoullé n'aurait plus de raison d'être. Cette modification majeure des pouvoirs des collectivités s'inscrit dans le contexte de restriction budgétaire, la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018¹⁸³ fixe à 1,2% l'augmentation des dépenses de fonctionnement, dans la pratique avec l'inflation cette augmentation doit être quasi nulle, cela s'inscrit dans une tendance de fond appelée à durer. L'autonomie donnée aux collectivités locales leur donne seulement davantage d'outils pour faire mieux ou a minima autant avec moins en faisant preuve d'imagination, d'innovation et de courage dans la mise en œuvre de mesures pas toujours populaires. Concernant les collectivités d'outre-mer, la modification de la constitution prévoit qu'elles pourront maintenant légiférer sans l'accord a priori du parlement et avec la seule autorisation du gouvernement. Pour la Réunion la restriction n'est pas totalement levée, le projet prévoit que le département et la région pourront légiférer dans leurs seuls champs de compétences respectifs. Néanmoins compte tenu des nouvelles compétences transférées par la loi NOTRE¹⁸⁴ le pouvoir et l'autonomie de la région et du département se retrouvent sensiblement augmentés. On assiste donc à un long processus de désengagement de l'État et au renforcement du pouvoir des élus locaux.

D'un autre côté on a pu constater l'inefficacité des politiques publiques locales dans la réduction des inégalités, même si cela va à l'encontre du principe d'autonomie des collectivités territoriales posé par la constitution, une évaluation voire un contrôle plus appuyé a priori et a posteriori recadrerait les politiques et éviterait sans doute certaines dérives. On peut donc aujourd'hui s'interroger sérieusement sur la pertinence d'une autonomie accrue et sur leur capacité à traiter seules les problèmes qui se posent avec un État qui se désengage, le Président Emmanuel Macron le 28 juin 2018 lors de la présentation du livre bleu¹⁸⁵ ayant bien insisté sur le fait que l'outre-mer doit « *prendre ses responsabilités* ». D'autant que l'autonomie et les nouvelles compétences dont bénéficient les collectivités territoriales sont à relativiser, dans la pratique leur marge de manœuvre reste étroite, toutes leurs actions doivent se situer dans le respect des lois, des règlements et des normes qui continuent à s'empiler et dans un périmètre budgétaire de plus en plus contraint. Les réformes structurelles restent du domaine de l'État. La capacité d'adaptation octroyée grâce à l'article 73 de la constitution n'avait été jusqu'à présent quasiment pas utilisée du fait de sa lourdeur de mise en œuvre, il n'est pas sûr que la simplification de ce dispositif puisse sensiblement faire évoluer les choses d'autant qu'à la Réunion cette capacité se limite aux seules compétences de la région et du département.

2.2 Revoir le suivi et l'évaluation des politiques publiques

2.2.1 Des actions décloisonnées, globales, transversales, transpartisanes et pérennes

Les politiques publiques en matière de réduction des inégalités ne peuvent pas se penser et se mener indépendamment en silo comme cela peut se faire actuellement. Il est impératif d'avoir une vision et des objectifs partagés de toutes les institutions (État, Région, Département, Commune) avec un pilote unique qui puisse s'appuyer sur les ressources de tous en menant une politique décloisonnée, transversale et transpartisane. Cette politique transversale favorisait la coordination entre les acteurs, l'exploitation des bonnes compétences, la mutualisation des moyens, le travail en réseau, la diffusion des bonnes pratiques et assurerait une cohérence d'ensemble. Ce travail en réseau nécessite que tous les acteurs apprennent à se

183 « Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 », consulté le 27 juillet 2017, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036526027&categorieLien=id>.

184 « Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République », consulté le 18 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.

185 Présidence de la République, « Discours du Président de la République lors de la restitution des assises des Outre-mer », www.elysee.fr, consulté le 25 juillet 2018, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-lors-de-la-restitution-des-assises-des-outre-mer/>.

connaître pour être plus efficaces. Le pilote de la politique n'aurait pas un simple rôle de pilote, mais de donneur d'ordre légitime et reconnu par tous auquel des moyens humains et financiers doivent lui être rattachés.

2.2.2 Des actions suivies et évaluées en boucle courte

Les politiques publiques souffrent actuellement d'un manque de suivi, de contrôle et d'évaluation qui sont préjudiciables à leur efficacité. Déjà en 2009 dans le rapport du Sénat¹⁸⁶ le rapporteur Eric Doligé notait que le faible nombre de saisine de la Chambre régionale des comptes de la Réunion masque le fait que « *la fiabilité des comptes de nombreuses collectivités ne répond pas aux normes d'usage : absence de dispositif de gestion du patrimoine, reports de charges, non rattachement des charges et des produits à l'exercice, imputations comptables erronées, absence d'une comptabilité d'engagement fiable, non prise en compte du coût budgétaire des emplois vacants etc. sont des observations fréquemment formulées et qui tendent à démontrer que des budgets affichés ne sont pas sincères et masquent des déficits* ». Récemment encore, la Cour des comptes¹⁸⁷ notait qu'il n'y avait qu'une saisine par an de la Chambre régionale des comptes.

L'évaluation et le contrôle doivent être une démarche systématique à lancer en parallèle de toute politique publique. Actuellement perçus comme un risque politique puisque l'évaluation et le contrôle révèlent crûment l'inefficacité voire l'échec des politiques publiques, ils doivent être vus comme des outils de performance pour ajuster les actions au fil de l'eau et mesurer l'implication de tous les acteurs.

L'adaptation en temps réel des politiques publiques à la réalité du terrain, des acteurs et aux évolutions du contexte est une garantie d'efficacité. Cette évaluation en continu nécessite de définir des indicateurs de performance pertinents et une situation initiale qui servira de référence pour juger des progrès réalisés tout au long de l'action publique. Il s'agit donc également de mettre en place une structure évaluative avec des ressources humaines compétentes et les moyens financiers nécessaires à la réalisation d'une évaluation de qualité en toute autonomie et objectivité en évitant les conflits d'intérêts et d'être juge et partie.

Le CESER Réunion dans son rapport sur l'ancrage territorial des politiques publiques pour le développement des entreprises et de la Réunion¹⁸⁸ propose qu'il soit l'organe indépendant en charge de cette responsabilité d'évaluation des politiques publiques à la Réunion en étant à la convergence des principales institutions (État, Région, Département).

Parallèlement les acteurs locaux doivent acquérir une culture de l'évaluation et accepter que leur politique soit jugée, évaluée, contrôlée et corrigée.

Toutefois les choses évoluent lentement, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022¹⁸⁹ prévoit une contractualisation entre l'État et les collectivités locales visant à encadrer les dépenses de fonctionnement des collectivités avec à la clé des sanctions financières en cas de non respect de l'évolution des dépenses. Cette mesure a créé une certaine polémique lors de la conférence nationale des territoires du 12 juillet 2018 qui réunit l'État et les associations représentatives des collectivités. On peut cependant

186 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

187 Cour des comptes, « Rapport sur les finances publiques locales 2017 », 11 octobre 2017, consulté le 21 juillet 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>.

188 CESER Réunion, « Rapport sur l'ancrage territorial des politiques publiques pour le développement des entreprises et de la Réunion », 2 septembre 2016, consulté le 21 juillet 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/16.09.02_Rapport_ANCRAGE_TERRITORIAL_Site_01.pdf.

189 « Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 », consulté le 30 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036526027&categorieLien=id>.

déplorer que ce contrat se limite aux seules collectivités dont les dépenses de fonctionnement dépassent les 60 millions d'euros.

2.2.3 Vers un contrôle étatique des collectivités plus strict

On peut s'interroger sur la liberté de gestion laissée aux collectivités locales en vertu de l'article 72 de la constitution¹⁹⁰ qui aboutit aux dérives décrites précédemment. Pourtant des garde-fous existent, l'article 72 donne ainsi au représentant de l'État, en l'occurrence le préfet, de veiller à « *la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Ce contrôle se limite toutefois à la vérification de la légalité des actes a posteriori comme le précise le code général des collectivités territoriales (CGCT) dans l'article L2131-6 pour les communes¹⁹¹, l'article L3132-1 pour les départements¹⁹² et l'article L4142-1 pour les régions¹⁹³. En pratique les services du préfet examine les actes, en cas de détection d'un acte illégal, le préfet privilégie le dialogue avec la collectivité, une négociation s'instaure pour que l'acte soit mis en conformité dans une phase de procédure gracieuse, en cas d'échec on entre dans une phase de contentieux et le préfet défère l'affaire au juge administratif. Qui plus est, en vertu du principe de liberté d'administration et de l'autonomie de gestion, ce contrôle ne porte pas sur l'opportunité des actes. On est bien loin du système qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la décentralisation où le contrôle a priori des actes était la règle et portait à la fois sur leur légalité mais également sur leur opportunité. Par ailleurs comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision du 25 février 1982¹⁹⁴ le recours en déféré préfectoral n'est pas une compétence liée mais une faculté. Le Conseil d'État avec l'arrêt Brasseur du 25 janvier 1991¹⁹⁵ a également admis que le refus du préfet de saisir le juge administratif n'était pas un motif valable pour contester sa décision par voie de recours pour excès de pouvoir. En d'autre terme aucune obligation n'incombe au préfet de déclencher un contentieux administratif, même si le juge se garde la possibilité de condamner l'État pour faute lourde pour inaction et l'existence d'une illégalité facilement décelable¹⁹⁶. Or comme le souligne l'avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finance 2018¹⁹⁷ seulement 20,4 % des actes sont contrôlés (contre 33,3 % en 2010). Cela s'explique notamment par la capacité limitée des services préfectoraux pour traiter l'ensemble des actes, la contraction des effectifs initiée par la révision générale des politiques publiques (RGPP) sous la présidence de Nicolas Sarkozy (réduction de 34,4 % entre 2008 et 2016) a obéré sensiblement l'efficacité du contrôle. La faiblesse des

190 « Constitution de la 5ème République Française », 4 octobre 1958, consulté le 8 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

191 « Code général des collectivités territoriales - Article L2131-6 », L2131-6 Code général des collectivités territoriales §, consulté le 27 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006390089&dateTexte=&categorieLien=cid>.

192 « Code général des collectivités territoriales - Article L3132-1 », L3132-1 Code général des collectivités territoriales §, consulté le 27 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027574144&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180927&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=1845841613&nbResultRech=1>.

193 « Code général des collectivités territoriales - Article L4142-1 », L4142-1 Code général des collectivités territoriales §, consulté le 27 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006392276&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180927&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=2115195797&nbResultRech=1>.

194 « Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 », Conseil constitutionnel, consulté le 27 septembre 2018, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82137DC.htm>.

195 « Conseil d'Etat, Section, du 25 janvier 1991, 80969, publié au recueil Lebon », consulté le 27 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007791142&fastReqId=1253932668&fastPos=2&oldAction=rechJuriAdmin>.

196 « Cour Administrative d'Appel de Marseille, 5ème chambre - formation à 5, 15/04/2009, 07MA03382 », consulté le 27 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&cidTexte=CETATEXT000021924340&fastReqId=2133437586&fastPos=1>.

197 Olivier Marleix, « Administration territoriale conduite et pilotage des politiques de l'intérieur vie politique, culturelle et associative », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0278-tl.pdf>.

effectifs dévolus à cette tâche a été compensée en ciblant les actes prioritaires qui sont définis par la circulaire du 25 janvier 2012¹⁹⁸ comme étant ceux liés à la commande publique, à l'urbanisme et à la fonction publique territoriale afin de garantir une homogénéité des pratiques sur l'ensemble du territoire. Au final on constate que le recours aux contentieux administratifs est une exception avec un petit millier en moyenne de contentieux à l'échelle nationale ces dernières années. Le nombre de recours gracieux se situe en 2016 à 2 % des actes contrôlés en baisse de 48,6 % par rapport à 2010. Cette faiblesse chiffrée du contrôle masque cependant l'activité de conseil des préfetures en amont des actes qui contribue à garantir la légalité des actes, cette activité n'est en revanche pas suivie faute d'indicateurs pertinents. La Cour des comptes dans son rapport annuel de 2016¹⁹⁹ constate cependant que cette activité de conseil prend le pas sur l'activité de contrôle.

Outre le contrôle de légalité, le préfet est en charge du contrôle financier sur les budgets des collectivités, il s'exerce également a posteriori. En cas de détection d'une anomalie sur le budget qui peut porter sur le non respect de l'équilibre du budget, une insincérité ou une dérive financière, le préfet peut saisir la Chambre régionale des comptes qui va mener une mission de nature consultative et administrative et non juridictionnelle. La Chambre régionale des comptes peut proposer des mesures de redressement, voire mettre en demeure, mais ses arrêts ne font pas force de loi et il appartient au préfet de prendre les mesures nécessaires pour rectifier les budgets en se substituant la collectivité concernée en déclenchant le processus de mise sous tutelle préfectorale, tel que décrit dans l'article L1612-14 du CGCT²⁰⁰. Le préfet peut suivre les propositions de la CRC ou s'en écarter en motivant son choix. La Cour des comptes déplore²⁰¹ que « *même en cas de déficit important, les préfets préfèrent souvent privilégier le dialogue avec la collectivité (...) le choix est fait de ne pas saisir la chambre régionale des comptes* ». La Cour des comptes note ainsi le faible nombre de saisines des Chambres régionales des comptes. Comme vu déjà précédemment²⁰² pour la Réunion il n'y a à peine qu'une saisine par an de la Chambre régionale des comptes.

Au final le contrôle de légalité et budgétaire mis en place suite à la décentralisation pour garantir l'application uniforme du droit sur le territoire et à la suppression de la tutelle de l'État sur les collectivités est très insuffisant voire inefficace conduisant aux dérives et aux dérapages qu'on peut notamment constater à la Réunion. En effet avec la lenteur du processus administratif et juridique, le contrôle a posteriori fait que les décisions sur les contentieux sur les marchés publics ou sur les autorisations d'occupation du sol tombent souvent après l'exécution du marché ou la réalisation des travaux. Pour y remédier l'État a lancé le plan « préfecture nouvelle génération » (PPNG) qui vise à renforcer notamment les moyens affectés au contrôle, il porte ainsi sur un redéploiement des effectifs, la mutualisation des capacités d'expertise et la modernisation de l'exercice de contrôle via la numérisation des outils et des processus. Par ailleurs un partenariat entre les services des préfetures et les directions locales des finances publiques a été mis en place par convention en 2013, il a pour objectif d'associer les services de la DGFIP au contrôle budgétaire en apporter leur expertise comptable et financière. De même la loi NOTRe²⁰³ renforce la transparence financière en exigeant la

198 Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, « Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité. », consulté le 27 septembre 2018, http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/01/cir_34517.pdf.

199 Cour des comptes, « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État », consulté le 27 septembre 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/10-contrôle-legalite-et-budgetaire-RPA2016-Tome-1.pdf>.

200 « Code général des collectivités territoriales - Article L1612-14 », L1612-14 Code général des collectivités territoriales §, consulté le 28 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEX000006070633&idArticle=LEGIARTI000006389570&dateTexte=&categorieLien=cid>.

201 Cour des comptes, « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État », consulté le 27 septembre 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/10-contrôle-legalite-et-budgetaire-RPA2016-Tome-1.pdf>.

202 Cour des comptes, « Rapport sur les finances publiques locales 2017 », 11 octobre 2017, consulté le 21 juillet 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>.

203 « Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République », consulté le 18 mai 2015, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.

production de documents donnant des informations financières essentielles. Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de ces réformes mais on peut noter que les objectifs à atteindre restent modestes le législateur n'a cessé de diminuer le champ des actes soumis à transmission pour contrôle et semble avoir abandonné l'idée d'un contrôle exhaustif même des actes prioritaires. La réforme semble se contenter de faire face à la réduction des effectifs et de faire au mieux avec les effectifs et services existants, pourtant comme le souligne le rapporteur pour avis²⁰⁴ il faudrait au contraire renforcer les contrôles et combler les angles morts, les sociétés publiques locales (SPL) et sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) qui ont fleuri ces dernières années en sont ainsi dispensées. La Cour des comptes²⁰⁵ juge quant à elle qu'il est nécessaire de définir les priorités de contrôle en fonction des risques juridiques et financiers et de réaliser « *une analyse conjointe des actes sous l'angle du droit et sous l'angle des risques budgétaires* » au lieu d'appréhender séparément les deux contrôles par des services différents.

Sans vouloir revenir au système précédent conférant au représentant de l'État les privilèges exorbitants de censure des actes a priori sur leur légalité et sur leur opportunité, il en reste pas moins qu'une amélioration du dispositif de contrôle semble nécessaire. À la Réunion au vu des différents scandales, il semble que les services de l'État aient été particulièrement permissifs et tolérants vis à vis des collectivités locales. On peut dresser plusieurs hypothèses à cet état de fait : c'est révélateur de services de l'État débordés par l'ampleur des dérapages et dérives ou d'une volonté de ne pas s'immiscer dans les affaires locales pour que l'État ne soit pas accusé de paternalisme et de colonialisme, ou bien encore d'une culpabilité de l'État d'avoir exploité ses anciennes colonies pendant des siècles qui le conduit à une certaine tolérance. L'absence de contrôle de l'opportunité des actes est également problématique quand l'État doit faire face à des élus à la déontologie douteuse et qui passent leur intérêt personnel et celui de leurs proches avant l'intérêt général ou bien des élus de bonne foi mais insuffisamment compétents ou conseillés pour prendre les bonnes décisions. La presse fait quotidiennement ses choux gras de toutes ces dépenses dispendieuses et bien souvent inutiles. L'autorégulation via les urnes n'étant pas toujours efficace, un soupçon de contrôle d'opportunité pour les actes aux budgets les plus élevés n'en serait pas moins utile dans l'intérêt général.

Preuve que les choses évoluent et sont enfin prises au sérieux, la procureure du parquet national financier (PNF) Eliane Houlette, en visite sur l'île, a présenté le 14 septembre 2018 les grandes lignes d'un plan anti corruption en se donnant les moyens « *pour lutter efficacement contre cette grande criminalité qui porte une atteinte terrible au pacte social et donc à la démocratie* ». Elle a annoncé ainsi la création prochaine d'un bureau local de liaison avec le PNF qui sera chargé d'apporter son expertise et d'accompagner les magistrats locaux. C'est un triste privilège que la Réunion partagera avec la Corse, qui rappelons le, est le premier département français en terme d'indice de perception de la corruption. Il en reste pas moins que les élus condamnés continuent à occuper le devant de la scène, encore et toujours, cette minorité de politiques ternit grandement l'image de l'ensemble du monde politique et contribue à aggraver le ressentiment négatif des citoyens à leur encontre. Ainsi dans le projet initial sur la loi de moralisation de la vie publique voulue par le candidat Emmanuel Macron, il était prévu l'obligation pour les élus d'avoir un casier judiciaire vierge à l'instar de n'importe quel agent de l'État fonctionnaire. Pourtant lors des débats²⁰⁶ cette disposition a été retirée car elle comportait un risque constitutionnel, en effet elle était contraire au principe d'individualisation des peines qui donne au juge la possibilité d'adapter la sanction d'un condamné en tenant compte de sa personnalité, de l'infraction et des circonstances, ce principe a été reconnu comme

204 Olivier Marleix, « Administration territoriale conduite et pilotage des politiques de l'intérieur vie politique, culturelle et associative », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0278-tl.pdf>.

205 Cour des comptes, « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État », consulté le 27 septembre 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/10-contrôle-legalite-et-budgetaire-RPA2016-Tome-1.pdf>.

206 « Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique », consulté le 30 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000034924758&type=general&legislature=15>.

constitutionnel par l'arrêt de la Cour constitutionnel du 22 juillet 2005²⁰⁷. À la place un élu sera déclaré inéligible pour dix ans pour des crimes et délits prévus dans la loi²⁰⁸ en laissant une marge de manœuvre au juge pour éviter la peine automatique, il devra dans ce cas motiver sa décision. Les crimes et délits concernés couvrent aussi bien le harcèlement, les discriminations, les manquements divers à la probité d'un élu (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, atteinte à l'accès et à la liberté des candidats aux marchés publics, détournement de bien), les faux en écriture, l'injure ou la diffamation et la provocation à la haine raciale ou sexiste. Pendant les dix ans d'inéligibilité, la peine sera inscrite au casier judiciaire et pourra être vérifiée lors de toute candidature à une élection. Au final même si on peut regretter que le principe du casier judiciaire vierge n'ait pas été retenu, cette loi n'en constitue pas moins un progrès sensible par rapport aux pratiques récentes, il reste à juger dans la durée de ses effets.

2.2.4 De l'opportunité d'actions de rupture ou inscrites dans la durée

Le constat sur l'état de l'outre-mer est connu, les solutions et mesures pour y remédier sont également connues au travers des divers rapports et missions lancées sur le sujet. Les solutions ne passent pas nécessairement par une augmentation drastique des crédits alloués au développement de l'outre-mer, une redistribution intelligente des crédits et dotations existants, des avantages acquis et indus aujourd'hui et une remise à plat fiscale seraient déjà un progrès considérable. Deux alternatives s'offrent aux acteurs politiques, lancer des actions de rupture pour modifier les règles rapidement ou s'inscrire dans la durée en arrivant aux objectifs finaux par petites touches successives.

L'action de rupture présente l'avantage de gagner du temps et de l'argent, son action peut paraître brutale et douloureuse sur le moment, mais rapidement tous les acteurs et la population pourront constater son bien fondé avec des résultats concrets qui ne se feront pas attendre. Les inconvénients sont nombreux, l'acceptation sociale est loin d'être acquise et elle risque de déstabiliser durablement la société au risque de faire naître des ressentiments profonds qui ne demanderont qu'à exploser à un moment ou un autre. Sur le plan économique, cela va créer des situations juridiques complexes, cela risque de faire fuir les investisseurs et ralentir sur le moment l'économie. Pour les hommes politiques, l'action de rupture est également un risque politique fort.

L'action dans la durée présente l'avantage d'être progressive, moins brutale, en laissant aux acteurs le soin d'anticiper et de s'adapter, sa durée permet également une redéfinition de l'action au gré des évolutions du contexte. Les deux inconvénients majeurs sont que l'action doit être suivie dans le temps malgré les changements de majorité, or on a pu constater par le passé qu'il y avait rarement continuité des politiques publiques. Le deuxième inconvénient est que les problèmes sont tellement tendus et vont en s'accumulant qu'une explosion sociale dramatique risque d'arriver avant que l'action publique n'ait produit des résultats concrets sur la vie de la population.

Il est clair que le pouvoir politique choisit aujourd'hui plutôt de lancer des actions dans la durée car le risque politique est plus faible et par la volonté de lisser les actions pour laisser le temps de l'anticipation et de l'adaptation au système. Le risque de l'explosion sociale est maîtrisé aujourd'hui en étouffant dans l'œuf le moindre soubresaut social à coup de subventions et par des effets d'annonce opportuns.

207 « Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005 », Conseil constitutionnel, consulté le 30 septembre 2018, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005520DC.htm>.

208 « Code pénal - Article 131-26-2 », 131-26-2 Code pénal §, consulté le 30 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000035569645&dateTexte=20180930>.

Conclusion Titre 2 : L'action publique comme moteur du changement

Les annonces du livre bleu issu des Assises de l'outre-mer²⁰⁹ laissent sceptiques. Il confirme une impression de déjà vu, à chaque fois qu'un gouvernement se met en place, on redécouvre le problème de l'outre-mer en feignant d'ignorer tout ce qui a pu être mené par le passé. Des consultations sont lancées, un rapport est attendu, des lois sont élaborées, des contrats de plan sont signés. Le résultat est souvent le même, faute de volonté, d'ambition et dans le contexte budgétaire qu'on connaît, ça aboutit à pas grand-chose. Pour preuve on relève dans le livre bleu que « *La date de validité des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer sera portée à 2025, afin de donner aux investisseurs la visibilité dont ils ont besoin* ». Il n'est fait aucune mention des sur-rémunérations, d'ailleurs dans son discours à la remise du livre bleu²¹⁰ le Président Emmanuel Macron interpelle les acteurs publics en affirmant « *ayons cette lucidité collective de dire que nous avons organisé la vie chère, nous avons organisé la vie chère par une politique de sur-rémunération, je ne propose pas - et c'était un engagement de campagne à ce stade - d'y revenir, mais à un moment donné nous devons collectivement, et ça devra venir de vous, proposer d'en sortir parce que c'est la sur-rémunération des uns qui créent la pauvreté des autres* ». En clair, même si l'État à son plus haut sommet partage le constat d'échec des politiques publiques et entrevoit les mesures pour sortir de l'ornière, il n'est fait état d'aucune annonce de réforme structurelle d'ampleur à court et à moyen terme. À ce propos on peut noter que dans les rapports récents le mot rattrapage a totalement disparu, comme si ce mot était devenu un tabou, on parle maintenant de convergence qui peut faire penser que tous les problèmes ont subitement disparu ou du moins se sont fortement atténués. Le rééquilibrage des finances publiques peut attendre et le Président renvoie la balle aux acteurs locaux qui doivent seuls prendre l'initiative et la responsabilité d'ouvrir les chantiers des réformes structurelles. Pourtant la Sénatrice Nassimah Dindar estime²¹¹ que les départements et régions d'outre mer « *pourraient (...) constituer un formidable terrain d'expérimentation pour les défis que rencontreront demain d'autres territoires français* » car ils ont « *toutes les caractéristiques d'une grande banlieue* » et « *ce qui nous est présenté comme des spécificités ultramarines n'est en réalité qu'une version plus concentrée (...) des réalités traversées par d'autres territoires ou départements français* ». À ce sujet Dominique Wolton, chercheur en communication politique et directeur de la revue Hermès, disait déjà en 2004 dans un entretien pour le monde²¹² « *La métropole est complètement sourde, hélas, aux expériences menées outre-mer et qui souvent pourraient être utiles pour l'Hexagone. Cela reflète le côté terriblement "hexagonal" des élites françaises. Autrement dit, un énarque veut bien aller passer ses vacances outre-mer, mais il ne pense pas une seconde que des solutions intelligentes peuvent être inventées sur place, et pourraient être utiles dans l'Hexagone.* »

On peut s'interroger au final sur la volonté du gouvernement de s'impliquer davantage sur le sujet et d'être le moteur du changement pour réduire les inégalités. Or face au relatif désengagement de l'État, on peut s'inquiéter de la capacité des édiles locaux à prendre de la hauteur, surmonter le conservatisme ambiant et à se projeter bien au-delà de l'élection suivante malgré le risque nouveau que leur politique et leurs agissements poussent les électeurs à les écarter au profit de candidats populistes. Pourtant malgré l'affichage officiel et les engagements de campagne de statu quo du gouvernement actuel, les services de l'État œuvrent lentement mais sûrement à la disparition progressive ou du moins à la réduction sensible des avantages divers et variés dans le domaine des sur-rémunérations ou fiscal. Pour preuve les récentes mesures

209 « Livre bleu de l'outre-mer » (Assises de l'outre-mer, juin 2018), consulté le 25 juillet 2018, https://assets.cffassets.net/xx83r0rav05e/2fFvmCeGTq8sc6uwwA4WOa/20e3c42d716f56bfa8e7faa2e2474152/Livre_Bleu_Inte_gral_28JUILIN.pdf.

210 Présidence de la République, « Discours du Président de la République lors de la restitution des assises des Outre-mer », www.elysee.fr, consulté le 25 juillet 2018, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-lors-de-la-restitution-des-assises-des-outre-mer/>.

211 Dindar Nassimah, « Projet de loi de finances pour 2018 : Outre-mer », 23 novembre 2017, consulté le 22 juillet 2018, <http://www.senat.fr/rap/a17-111-4/a17-111-4.html>.

212 Wolton Dominique, « DOM-TOM, un exil intérieur? », *Le Monde*, 4 octobre 2004, consulté le 14 août 2018, https://www.lemonde.fr/societe/chat/2004/10/04/dom-tom-un-exil-interieur_1360_3224.html.

d'instauration des crédits d'impôts remplaçant les dispositifs de défiscalisation traditionnels, la suppression de la sur-rémunération du personnel hospitalier, ou la baisse des plafonds d'abattement fiscal des particuliers. Il semblerait que le gouvernement tente de lancer des réformes de fond insidieusement en laissant ses services faire et en se gardant bien de l'afficher pour ne pas être en porte à faux par rapport à ses engagements de campagne. Il reste à savoir si ce mouvement de fond traduit une réelle volonté de réduction des inégalités ou un simple objectif de réduction des dépenses de l'État.

Titre 3 : L'Union européenne et les autres acteurs du développement

L'État et les élus locaux ne sont pas les seuls acteurs du développement de l'île, ce chapitre évoque les autres acteurs qui ont chacun leur rôle respectif dans leur domaine d'activité dans la réduction des inégalités.

3.1 Le soutien de l'Union européenne pour l'outre-mer

3.1.1 Pour une adaptation des règles, normes et règlements de l'Union européenne aux spécificités des départements et régions d'outre-mer

D'une manière globale les départements et régions d'outre-mer souffrent de l'étroitesse de leur marché et de la proximité géographique de pays à la législation du travail bien plus souple et au coût de la main d'œuvre plus faible. Certains de ces pays ont même un Accord de Partenariat Économique avec l'Union européenne qui leur permet d'avoir un accès privilégié au marché européen et leurs produits viennent en concurrence directe avec ceux des départements et régions d'outre-mer. C'est le cas par exemple de Madagascar qui voit sa filière de production de sucre en partie subventionnée par l'Union européenne. Lors des discussions sur le projet de résolution sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques²¹³, Eric Doligé souligne le côté aberrant du système où on impose à l'agriculture ultramarine des normes européennes rigides et inadaptées, pensées pour le climat européen alors que l'Équateur englobé dans l'accord « *est déjà le premier exportateur de bananes en Europe et traite quarante fois par an avec une cinquantaine de produits phytosanitaires quand les producteurs français traitent sept fois avec deux produits autorisés seulement* ». L'Union européenne au nom de la libre circulation des produits et services et de la libre concurrence rechigne par ailleurs à activer les clauses de sauvegarde temporaires visant à protéger les produits européens. Dans le même ordre d'idée, l'Union européenne restreint la pêche pour préserver la ressource alors que les zones de pêches autour des départements et régions d'outre-mer sont dans des situations qui n'ont rien à voir ce qu'on peut trouver autour du continent européen et bénéficient au contraire d'une ressource halieutique abondante. On peut rajouter également que l'empilement des normes a conduit à la disparition des pêcheurs qui vendaient leur pêche du jour en bord de route, outre la disparition d'une tradition qu'on pouvait qualifier de pittoresque, cette interdiction a contribué au déclin de la petite pêche traditionnelle qui n'a pas su s'adapter.

Concernant l'inadaptation des normes européennes, le rapport d'information de la délégation Sénatoriale aux outre-mer déposé le 29 juin 2017 au sujet des normes dans le BTP²¹⁴ note que « *les besoins en logement des outre-mer ne sont pas satisfaits à un rythme suffisant et à un coût soutenable aujourd'hui* » et au final « *l'architecture actuelle des normes applicables au BTP pénalise de façon disproportionnée les populations,*

213 « RUP: normes agricoles et politique commerciale européenne - Sénat », consulté le 25 juillet 2018, <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr16-065.html>.

214 « Le BTP outre-mer au pied du mur normatif: Faire d'un obstacle un atout », consulté le 25 juillet 2018, http://www.senat.fr/rap/r16-601/r16-601_mono.html.

les entreprises et les maîtres d'ouvrage ultramarins, qu'elle complique et renchérit la réalisation des programmes de construction et qu'elle bride le développement économique et l'innovation ».

Il convient donc que les départements et régions d'outre-mer puissent profiter pleinement des dispositions de l'article 349 du TFUE²¹⁵ leur permettant d'adapter certaines dispositions de l'Union aux contraintes particulières de ces régions. Le processus de dérogation est toutefois relativement lourd, il est décidé au niveau du Conseil sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. La France, l'Espagne, le Portugal ont à ce jour exprimé plusieurs requêtes vers l'Union européenne pour une meilleure prise en compte des RUP en systématisant les études d'impact, au travers d'une politique forestière adaptée ou bien encore pour faciliter l'insertion régionale. Ces demandes sont toujours en instruction. Pour aller encore plus loin et limiter la dépendance de l'outre-mer à l'importation de produits aux normes certifiées CE, l'Autorité de la concurrence²¹⁶ suggère également de mettre en place localement un système de certification CE de produits locaux ou issus de la région réputés de qualité équivalente.

Dans son discours de clôture de la conférence des régions ultrapériphériques en Guyane du 27 octobre 2017²¹⁷, Emmanuel Macron invitait dans une approche incantatoire la communauté des régions ultrapériphériques « à envisager une approche innovante de l'article 349 dans les territoires. Devons-nous considérer que l'adaptation a priori des normes les unes après les autres est la seule voie possible ? Je ne suis pas sûr. Sans rien renier des objectifs des politiques de l'Union, nous pourrions imaginer un système d'adaptation plus simple et plus souple ». Il reste à connaître quel pourrait être ce système d'adaptation simple.

3.1.2 Le maintien des fonds structurels et des spécificités

Les régions ultrapériphériques de l'Europe dont fait partie la Réunion bénéficient actuellement de divers fonds européens au titre des fonds structurels et d'investissement européens (FESI).

Fonds alloués aux RUP au titre des fonds ESI	En milliards d'euros
Fonds européens de développement régional (FEDER) dont enveloppes spéciales RUP et coopération territoriale européenne	5
Fonds social européen (FSE) dont l'initiative pour l'emploi des jeunes	1,9
Fonds européen pour le développement rural (FEADER)	1,5
Programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité(POSEI) financés par les fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	4,6
Fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	0,3
Total	13,3

Tableau 8 : Fonds alloués aux RUP pour la période de programmation 2014-2020 (source UE)

Ces fonds bénéficient largement aux six régions ultrapériphériques françaises qui perçoivent 25% du FEDER et FSE perçus par la France et contribuent à leur développement. Pour la Réunion le total de ces programmes

215 « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », consulté le 8 mai 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.FRA&toc=OJ.C:2016:202:FULL#C_2016202FR.01004701.

216 « Site institutionnel de l'Autorité de la concurrence (France) », consulté le 5 octobre 2018, http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=683&id_article=3274&lang=fr.

217 Présidence de la République, « Discours du Président de la République à la 22ème conférence des Présidents des RUP », www.elysee.fr, consulté le 25 juillet 2018, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-a-la-22eme-conference-des-presidents-des-rup/>.

sur la période 2014-2020 représente 2,2 milliards d'euros et s'articule autour de la stratégie Europe 2020²¹⁸ avec trois axes de développement :

- dynamiser la montée en compétence, l'accès à l'emploi et la cohésion sociale ;
- investir dans les leviers de croissance et améliorer la compétitivité des entreprises ;
- optimiser les performances du territoire.

Les aides européennes ont un rôle majeur dans le financement des projets de développement économique de l'outre-mer sachant que ces fonds peuvent couvrir jusqu'à 100% d'un projet. Les grands projets concernés portent notamment sur l'infrastructure routière, les réseaux de distribution, les établissements d'éducation ou les hôpitaux. À la Réunion, les chantiers sont nombreux et diversifiés²¹⁹, on peut compter celui terminé de la route de tamarins qui fût en son temps le plus grand projet cofinancé par la politique régionale européenne en France²²⁰.



Photographie 17 : La route des tamarins (source <https://www.reunion.fr/decouvrir/activites/routes-thematiques/l-incontournable-le-tour-de-l-ile-de-la-reunion/route-des-tamarins>)

Actuellement on trouve le chantier de la nouvelle route du littoral pour un montant de 100 millions d'euros, puis un chantier de réfection de l'aéroport principal de l'île, on trouve encore la construction d'un lycée, la mise à hauteur d'une station de traitement d'eau, des aménagements d'espace public jusqu'à la construction d'une entreprise de production de viennoiseries industrielles au titre de l'aide aux PME !

Malgré cela la Cour des comptes²²¹ note que les défauts de programmation des investissements entraînent un faible niveau de consommation du FESI laissant planer le risque que la Commission récupère d'office les crédits non employés. Pour le FSE au 31 décembre 2016, le taux d'utilisation était de seulement 19% contre 32% au niveau national. Pour la Réunion, la Cour des comptes relève le très faible taux d'utilisation des crédits dédiés à la politique de l'eau alors que les besoins sont criants. La Cour des comptes pointe encore le problème de qualification et de recrutement de personnels qualifiés pour conduire des projets complexes,

218 « Les fonds européens région par région ~ Europe en France, le portail des Fonds européens », consulté le 26 juillet 2018, <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Etudes-rapports-et-documentation/Les-fonds-europeens-region-par-region>.

219 « L'intervention de l'Union européenne à la Réunion: Les bénéficiaires des aides », consulté le 26 juillet 2018, http://www.reunioneurope.org/UE_beneficiaire_aides2014.asp.

220 « La Route des Tamarins », 9 juillet 2009, consulté le 5 octobre 2018, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/20090709_tamarins_press_fr.pdf.

221 Cour des comptes, « Rapport sur les finances publiques locales 2017 », 11 octobre 2017, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>.

cela rejoint la problématique du faible taux de cadres de niveau A qualifiés dans les collectivités locales réunionnaises développée précédemment.

Concernant l'octroi de mer, l'Union européenne a admis au titre de l'article 349²²² qu'il pouvait y avoir une fiscalité différente. Pourtant la Commission s'est toujours montrée réticente à son encontre car cette taxe reste une anomalie dans le droit européen. Déjà en 2002, la demande de pérennisation était rejetée par l'Union européenne car insuffisamment étayée pour être finalement prolongée pour 10 ans dans la décision du 10 février 2004²²³. En 2008, la Commission européenne a accueilli avec fraîcheur le rapport d'étape produit par la France sur l'impact de l'octroi de mer sur le développement de l'économie locale critiquant le manque d'outils statistiques. À la fin de l'autorisation de la décision du 10 février 2004, les négociations ont été particulièrement intenses et la Commission a consenti à reconduire par deux fois pour une durée de 6 mois l'autorisation jusqu'à concéder la décision actuelle²²⁴. Elle liste en annexe les produits essentiellement locaux bénéficiant du dispositif, elle est valable jusqu'au 31 décembre 2020. On peut noter que les décisions précédentes avaient une durée de validité de 10 ans alors que celle-ci a une durée de seulement 6 ans, ce qui conduit à s'interroger sur l'avenir européen de l'octroi de mer d'autant que les dérogations n'ont pas vocation à rester permanente. À noter que dans cette décision il est demandé qu' « *au plus tard le 31 décembre 2017, la France devrait soumettre un rapport relatif à l'application du régime de taxation mis en place afin de vérifier l'incidence des mesures prises et leur contribution au maintien, à la promotion et au développement des activités économiques locales* ». Cela rappelle donc que cette dérogation est loin d'être acquise. Par ailleurs les décisions concernant les régions ultrapériphériques se prennent à l'unanimité, considérant que seuls trois membres disposent de régions ultrapériphériques face à une grande majorité qui n'en dispose pas, le consensus est loin d'être acquis. On peut craindre également un moindre intérêt des institutions européennes au sujet des régions ultrapériphériques qui pourrait se traduire par une moindre tolérance à leurs spécificités.

Toutefois le 24 octobre 2017, la Commission a publié la 5^{ème} communication de l'Union européenne à l'égard des régions ultrapériphériques²²⁵ qui donne les grandes orientations à venir de la politique à l'égard des régions ultrapériphériques. Cette communication se veut rassurante car elle réaffirme « *l'atout extraordinaire* » que représente les régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne qui « *contribuent à son enrichissement économique, culturel et géographique. Elles lui donnent un accès stratégique à la mer et lui fournissent un patrimoine naturel unique en accueillant 80 % de sa biodiversité* ». Par ailleurs la Commission partage le constat du retard économique et social des régions ultrapériphériques et la nécessité de « *déployer davantage d'efforts afin de permettre aux régions ultrapériphériques de profiter pleinement des avantages de leur adhésion à l'Union européenne et de trouver leur place dans la mondialisation* ». On comprendra que les dispositifs d'aides au développement seront reconduits.

L'Union européenne réaffirme également le principe « *d'adapter les politiques de l'UE à leurs situations, tel est d'ailleurs l'objectif poursuivi par un grand nombre des mesures proposées dans la présente communication, sans compromettre la cohérence de l'ordre juridique de l'Union. Autrement dit, il faut trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de traiter les régions ultrapériphériques comme des régions européennes, avec tous les droits et obligations que cela implique et, de l'autre, celle de reconnaître*

222 « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », consulté le 8 mai 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C_2016202FR.01004701.

223 « 2004/162/CE: Décision du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE », Pub. L. No. 32004D0162, 052 OJ L (2004), consulté le 26 juillet 2018, [http://data.europa.eu/eli/dec/2004/162\(1\)/oj/fra](http://data.europa.eu/eli/dec/2004/162(1)/oj/fra).

224 « Décision du Conseil n°940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises », Pub. L. No. 32014D0940, 367 OJ L (2014), consulté le 26 juillet 2018, <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/940/oj/fra>.

225 « Communication: un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », 24 octobre 2017, consulté le 26 juillet 2018, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2017/com_rup_partner_fr.pdf.

de manière proactive leur contexte géopolitique et économique spécifique ». En revanche dans le détail, on ne sait pas comment se traduira cette volonté sur l'adaptation des normes et sur le devenir de l'octroi de mer.

La commission reconnaît également qu'une attention particulière doit être portée lors des négociations d'accords commerciaux et que « *les préoccupations et les intérêts des régions ultrapériphériques soient dûment pris en considération, le cas échéant, dans les analyses d'impact et l'évaluation des politiques* ».

En outre, la communication présente quelques nouveautés dans les rapports avec les régions ultrapériphériques avec notamment :

- la création d'une plateforme ad hoc « *pour échanger des points de vue sur les intérêts et les préoccupations des régions ultrapériphériques, réunissant la Commission, les autorités nationales et les autorités des régions ultrapériphériques, ainsi que d'autres acteurs concernés* » ;
- la création de « *task forces spécialisées pour répondre aux besoins spécifiques d'une région ultrapériphérique donnée, s'il y a lieu* ».

3.1.3 L'adaptation des aides d'État aux RUP

Par principe les aides d'État à des acteurs économiques sont interdites car elles créent une distorsion de concurrence. La notion européenne d'acteur économique est assez extensible, elle a été posée par l'arrêt Höfner de la CJUE du 23 avril 1991²²⁶ « *cette qualification s'applique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, à toute entité exerçant une activité économique* ». Sont donc inclus dans ce périmètre non seulement les entreprises classiques mais également les associations et les services publics quelle que soit leur forme juridique dès lors que leur activité se déroule dans un champ économique. Les articles 107 et 108 du TFUE²²⁷ fixent les règles d'attribution des aides d'État, à des fins de souplesse la Commission a consenti à dispenser les États membres à une demande d'attribution d'aides publiques à des acteurs économiques sous certaines conditions au travers du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) institué en 2014²²⁸. Le RGEC s'est appliqué aux RUP en 2015, il permet ainsi aux États concernés d'attribuer des aides notamment dans le domaine fiscal sans la validation de la Commission. À ce titre l'octroi de mer a été inclus dans le RGEC en sécurisant ainsi juridiquement cet impôt. Les plafonds d'aide sont fixés comme suit :

- 15 % de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire ;
- ou 20 % des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire ;
- ou 10 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire.

Or le seul octroi de mer place la plupart des acteurs économiques qui en bénéficient largement au dessus de l'ensemble des trois seuils ! Au final le RGEC qui a vocation à simplifier les démarches administratives pour l'attribution des aides d'État se révèle être un handicap pour l'outre-mer. Conscient du problème la Commission a modifié les règles par « lettre de confort » en attendant la révision survenu en 2017 sous la pression de la France, du Portugal et de l'Espagne, seuls pays détenteurs de RUP, les plafonds des aides ont été alors significativement relevés, ils sont fixés ainsi :

226 CJUE, « Arrêt de la Cour (sixième chambre) Klaus Höfner et Fritz Elser contre Macrotron GmbH. », 23 avril 1991, consulté le 11 octobre 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0041>.

227 « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », consulté le 8 mai 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2016.202.01.0001.01.FRA&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C_2016202FR.01004701.

228 Commission, « Règlement 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité », 17 juin 2014, consulté le 11 octobre 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>.

- 35 % de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire ;
- ou 40 % des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire ;
- ou 30 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire.

L'octroi de mer et l'aide fiscale au rhum sont sortis du dispositif du RGEC à cette occasion.

3.2 Les acteurs locaux économiques et la société civile

3.2.1 Le rôle de la société civile dans la cohésion sociale

La société civile joue souvent un rôle important dans les sociétés en étant au cœur des initiatives citoyennes dans l'amélioration du bien commun. Devant la multiplicité des définitions de la société civile on se limitera à considérer tous les acteurs, groupements, organisation, groupes d'intérêts, les associations qui ont un caractère non gouvernemental et à but non lucratif et qui œuvrent pour l'intérêt général ou collectif dans différents domaines.

Le milieu associatif réunionnais²²⁹ se caractérise par un grand dynamisme, les associations sont entre 13 000 et 15 000 et sont animées par des bénévoles dont le nombre est estimé entre 127 000 et 137 000. Pour l'année 2016-2017 on peut compter 13,1 associations nouvelles pour 10 000 habitants contre 11,1 au niveau national.

Répartition des créations selon les principaux thèmes	Répartition départementale (en %)	Répartition nationale (en %)
Culture	21,2	22,5
Sport	13,5	16,2
Loisirs	10,9	13,6
Social	10,9	8,1
Santé	2,4	4,1
Éducation, formation	4,6	5,9
Économie	11	4,4
Environnement	4,3	3,4
Autres (patrimoine, défense des droits, communication, aide à l'emploi, développement local...)	21,2	21,8

Tableau 9 : Répartition des associations suivant leur domaine (Source <http://www.associations.gouv.fr>)

1665 associations ont des salariés et 77 associations en ont plus de 50. Cela représente au total 19 680 salariés qui représentent tout de même 13,2% de l'emploi du secteur privé de la Réunion (contre 9,8 pour la

229 « L'essentiel de la vie associative de la Réunion », novembre 2017, consulté le 26 juillet 2018, https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/essentiel_vie_asso_reunion.pdf.

moyenne nationale) dont quasiment 40% travaille au profit du domaine social. Ce sont souvent des intervenants sociaux de première ligne qui rendent des services essentiels à la population et notamment aux plus précaires.

	Répartition départementale	Répartition nationale
Hébergement médicalisé	7,7	9,9
Hébergement social	6	9,6
Aide à domicile	4,4	9,5
Accueil de personnes âgées	1	0,6
Aide par le travail	3,2	7,7
Accueil de jeunes enfants	4,6	2,2
Accueil d'enfants handicapés	1,4	1,3
Accueil d'enfants et d'adolescents	1,2	0,7
Autre actions sociales sans hébergement (centres sociaux, aide aux victimes, activités caritatives...)	9,4	7,9
Ensemble du secteur social	38,9	49,4

Tableau 10 : Zoom sur le secteur social (Source <http://www.associations.gouv.fr>)

Les associations qui travaillent dans le domaine du social dépendent largement des financements publics. En effet on observe que l'État et les collectivités locales leur délèguent des missions de service public et donc leur attribuent les financements en conséquence. À l'échelle nationale, les associations gèrent ainsi par exemple une part substantielle des maisons de retraite et assurent quasiment la totalité de l'aide aux handicapés. Même si certaines associations viennent entacher leur réputation comme l'Aurar, elles font globalement un excellent travail pour un coût très inférieur à celui d'une structure publique sur des plages horaires bien supérieures avec un degré d'implication souvent bien plus élevé. Cette délégation est un moyen pour l'État et les collectivités locales de faire réaliser des missions de service public à moindre frais sans avoir recours à l'embauche de coûteux fonctionnaires et sans avoir à maintenir une coûteuse structure.

Pourtant le diagnostic territorial de la thématique « exclusion, lutte contre la pauvreté, accès aux droits, insertion professionnelle » réalisé dans le cadre des Assises du Travail Social pour la Réunion relève que *« face à l'ampleur des situations de pauvreté (...) les intervenants sociaux de première ligne doivent se débrouiller dans un contexte marqué par l'insuffisance des réponses disponibles (...) que les restrictions budgétaires viennent encore aggraver. Un sentiment d'impuissance semble se développer face à l'ampleur et à la diversité des situations (...) Même s'ils sont formés et habitués à écouter la misère du monde, la confrontation quotidienne à ces situations et l'insuffisance de réponses des politiques publiques contribuent au découragement et à l'usure »*. En clair la délégation de service public rime plus souvent avec le désengagement et l'absence de soutien de l'État et des collectivités locales sur le périmètre délégué, quand bien même les associations notamment celles qui œuvrent dans le domaine social jouent un rôle essentiel

dans la gestion au quotidien des problèmes sociaux en étant au contact direct des plus démunis. Les autres associations notamment culturelles ou sportives jouent également un rôle majeur dans le maintien de la cohésion sociale.

Le rôle des associations reste minoré par les pouvoirs publics qui dans le contexte budgétaire contraint actuel n'hésitent pas à couper dans leurs financements. Celles travaillant dans le domaine social souffrent particulièrement d'un manque de reconnaissance alors qu'elles sont devenues des acteurs à part entière des politiques sociales.

Le milieu associatif est formé d'acteurs de terrain qui n'ont pas le recul suffisant, ni souvent l'opportunité et le temps d'entreprendre des réflexions sur les enjeux et les mutations de la société. Pour cela il existe le CESER qui est par définition l'institution qui réunit les acteurs de la société civile de la Réunion. Comme le CESER l'affirme lui-même²³⁰, « *il est la chambre de dialogue et de confrontation des idées, de par l'expertise de ses membres. Il est ainsi en mesure, sans conteste, dans le débat démocratique et participatif, d'apporter une vision et une plus-value sur l'analyse des différents aspects de la société réunionnaise, de ses problématiques et de ses enjeux sociaux et des mutations en cours dont elle est l'objet* ». Son rôle a été conforté par la loi NOTRÉ²³¹ avec l'article 32 qui lui attribue la mission d'« *informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques régionales* ». Le CESER n'a donc plus seulement un rôle de think tank consultatif, mais un rôle d'évaluation et de suivi des politiques, on peut juste regretter que ce dernier rôle se limite à la seule Région.

Comme le Conseil économique, social et environnemental (CESE) national, le CESER souffre à la fois d'un manque de légitimité, d'utilité, d'efficacité et de visibilité. Pourtant le CESER est constitué de personnes de la société civile qui viennent autant du monde syndical, associatif que patronal, qui ne sont pas des professionnels de la politique, et qui portent une voix différente, proche du terrain, à la réflexion et au débat démocratique. On peut se satisfaire que la loi NOTRÉ ait donné un rôle actif d'évaluation et de suivi au CESER mais son rôle demeure insuffisant compte tenu des enjeux actuels.

3.2.2 Le rôle des syndicats

La lutte syndicale à la Réunion a commencé timidement peu avant la première guerre mondiale, l'historien Prosper Ève dans une étude intitulée « *Tableau du syndicalisme à La Réunion 1912-1968* »²³² note « *que L'ouvrier humilié, résigné a cessé d'attendre pour prétendre. Il a pris conscience de deux choses : d'abord l'opposition irréductible de ses intérêts et de ceux du patronat et ensuite, ce qui compte dans l'action syndicale, ce ne sont pas les résultats obtenus, c'est l'action elle-même, les possibilités de mobilisations des travailleurs qu'elle crée, l'incitation constante à la lutte* ». L'année 1936 marque également une époque charnière du structuration des mouvements syndicaux, la Fédération réunionnaise du travail affiliée à la CGT qui vient d'être créée défile dans les rues de Saint Denis le 11 novembre 1936 ce qui est considéré alors comme une insulte et une provocation par les classes dominantes. La seconde guerre mondiale marque un coup d'arrêt, mais le mouvement syndical reprend de plus bel au sortir de la guerre. En 1945 Raymond Vergès crée le Comité Républicain d'Action Démocratique et Sociale, en 1946 la Confédération Française

230 CESER Réunion, « Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de la Réunion sur le rapport Lurel sur l'égalité réelle outre-mer », 13 juillet 2016, consulté le 18 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/16.07.13_Avis_projet_loi_Eg_reel_adoption_Bureau.pdf.

231 « Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République », consulté le 18 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.

232 Prosper Ève, *Tableau du syndicalisme à La Réunion 1912 à 1968*, CNH, Histoire, s. d.

des Travailleurs Chrétiens (CFTC) s'implante à la Réunion et en 1948 c'est au tour de Force Ouvrière (FO), la Fédération de l'éducation nationale (FEN) crée également une annexe locale à cette époque.

Aujourd'hui on estime que 10 à 20 % de la population active de la Réunion est syndiquée soit dans les 150000 à 30000 personnes. Joël de Palmas, docteur en histoire contemporaine, dans une interview²³³ estime que le syndicalisme à la Réunion n'est pas au mieux, pour lui « *le fait syndical est incontournable, c'est un corps intermédiaire. Tout le monde en a besoin : les salariés, les chefs d'entreprises. Le mouvement syndical est jeune, d'un siècle et demi. Il y a une crise de croissance, on ne sait pas dans quel sens on va aller demain (...) Les difficultés sont à cause des facteurs comme la division syndicale, la politique et le changement de société* ». Il estime également qu'il ne faut pas s'attarder sur le nombre d'adhérent pour estimer le poids du syndicat, pour preuve le nombre d'adhérents des partis politiques.

Le syndicalisme réunionnais est à l'image du syndicalisme national en perte de vitesse, victime de ses dissensions et plus prompt à défendre une petite minorité contre vent et marée au détriment de l'intérêt général. Pourtant son rôle comme le rappelle Joël de Palmas est primordial, car il agit en tant de représentant reconnu par l'État des travailleurs et à ce titre est un acteur des négociations collectives qui débouchent notamment sur la mise à jour des conventions collectives applicables par secteur d'activité. Les syndicats jouent également un rôle important de régulateur social, en laissant exprimer le malaise social sans que cela dégénère en explosion sociale.

3.2.3 Le rôle des médias

Du côté de la presse papier, le journal « le républicain ou journal politique et littéraire de l'île de Bourbon » créé en 1794 est le premier média connu de l'île de la Réunion, sa parution ne durera toutefois qu'un an. Ce n'est qu'en 1882, que le premier quotidien de l'île fera son apparition avec le journal « le créole » qui a disparu depuis. C'est le journal « témoignages » à obédience communiste apparu en 1944 qui reste le journal le plus ancien de la Réunion. Aujourd'hui les deux quotidiens papier majeurs de l'île sont le « journal de l'île » (JIR) et « le quotidien ». La radio a fait son apparition quant à elle en 1927 et la télévision en 1964, elles connaîtront une expansion significative dans les années 80 avec la libération des ondes. Le paysage audio visuel réunionnais compte aujourd'hui une cinquantaine de chaînes de radio locales et une dizaine de chaînes de télévision locales dont les plus populaires sont « radio freedom », « antenne Réunion », « Réunion 1^{ère} » ou « Télé Kréol ».

À partir des années 2000, comme partout ailleurs le web a révolutionné les médias et mis à mal les médias traditionnels qui ont dû se réinventer.

Le rôle des médias ne se limite pas seulement au divertissement, leur rôle est d'abord de transmettre l'information en la rendant accessible à tous, au besoin par un travail de recherche d'analyse et de recherche avec l'honnêteté intellectuelle et l'intégrité qui doivent caractériser tout journaliste et qui sont le garant de sa crédibilité. Pour la Réunion les médias ne sont pas seulement là pour envoyer une image angélique de la Réunion mais également pour appuyer là où ça fait mal. On retiendra plus particulièrement les éditoriaux saignants de Jacques Tillier du journal de l'île de la Réunion sur lesquels ce mémoire s'est appuyé à de nombreuses reprises

C'est malheureusement un des rares moyens efficaces pour faire bouger les lignes et les pouvoirs publics. Les médias traditionnels principaux jouent pleinement leur rôle de mouche de coche mais leur message se trouve malheureusement souvent noyé dans la masse d'information qui sature tout un chacun et perde de leur efficacité.

233 « Joël de Palmas: "Le syndicalisme traverse une crise de croissance" », Linfo.re, consulté le 16 août 2018, <https://www.linfo.re/la-reunion/societe/le-syndicalisme-a-la-reunion>.



Photographie 18 : La une du journal de l'île de la Réunion du 19 septembre 2018

Concernant les médias nationaux, on peut déplorer la place insignifiante qui est faite à l'outre-mer, preuve s'il en est du peu d'intérêt que porte la plupart des métropolitains, des gouvernants et du microcosme parisien à son encontre. On peut noter que le scandale de l'Aurur n'a pas échappé au Canard Enchaîné avec son article « des énarques enquêtent sur l'or du rein » du 8 novembre 2017, mais globalement l'outre-mer souffre d'une faible visibilité qui ne risque pas de s'arranger avec la suppression de la chaîne publique France Ô en 2020 décidée en juillet 2018 par le gouvernement dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel public. Cependant comme le communiqué du gouvernement le précise²³⁴, cette suppression doit être accompagnée, d'une « *amélioration très significative de la visibilité des Outre-mer dans les programmes à forte audience des chaînes de France Télévisions* ». Il en reste pas moins que ça ne devrait guère changer la perception de l'outre-mer dans les autres médias nationaux.

3.2.4 Le rôle des acteurs économiques

Un acteur économique ne poursuit bien souvent que son propre intérêt et qui se résume à faire du profit, des bénéfices et à prospérer. Pour cela il peut faire preuve de conservatisme pour préserver ses acquis ou faire preuve d'innovation pour préparer l'avenir et s'offrir de nouveaux marchés. Dans tous les cas, la société gagne à ce que les entreprises prospèrent car leurs croissances entraînent la création d'emploi et de fait la réduction des inégalités. Tous les chefs d'entreprise ne sont pas philanthropes et il est difficile de demander aux entreprises de prendre des risques financiers pour contribuer aux politiques sociales de réduction des inégalités. Le rôle des pouvoirs publics est donc essentiel pour favoriser leur développement, que ce soit au

234 « Décisions relatives à la transformation de l'audiovisuel public », Gouvernement.fr, 19 juillet 2018, consulté le 11 octobre 2018, <https://www.gouvernement.fr/partage/10417-decisions-relatives-a-la-transformation-de-l-audiovisuel-public>.

travers des marchés publics ou en mettant en place un environnement juridique, fiscal et normatif stable et adapté autant que faire se peut.

Conclusion Titre 3 : L'Union européenne et les autres acteurs du développement

Les pouvoirs publics ne sont pas les seuls acteurs du changement, ils peuvent compter également sur l'Union européenne qui joue déjà un rôle globalement très positif à l'égard des régions ultrapériphériques. Elles bénéficient très largement des aides européennes pour leur développement. Le fait d'appartenir à l'Union européenne est une chance mais également parfois un frein avec une application stricto sensu des règles européennes qui se révèlent souvent inadaptées au contexte local, ou bien encore des accords de partenariat économique avec des pays voisins qui viennent pénaliser une économie insulaire déjà fragile. Malgré cela l'Europe se construit à petits pas, la dernière communication de la Commission sur les régions ultrapériphériques laisse entendre que leurs spécificités ne sont pas du tout remises en cause et que leurs préoccupations ont été prises en compte d'autant qu'une structure ad hoc de dialogue est appelée à se mettre en place.

Quant aux autres acteurs, la société civile et le monde associatif jouent un rôle prépondérant dans la cohésion sociale, le monde associatif est en particulier un acteur majeur de la politique sociale. Son rôle est souvent négligé et n'est pas jugé à sa juste valeur pourtant il gagne à être reconnu et sanctuarisé par des financements à la hauteur des enjeux. Quant au CESER, son rôle de think tank doit être également reconnu, il doit trouver sa place dans les institutions comme incubateur de bonnes idées et pratiques. On peut toutefois déplorer le rôle secondaire, voire mineur des syndicats et des médias qui gagnerait dans l'intérêt général à être revigoré.

Titre 4 : Les actions de politique publique pour rééquilibrer le modèle de société

On a vu précédemment que l'action publique était incontournable dans la réduction des inégalités, ce chapitre expose plus précisément les actions vers les acteurs du développement susceptibles d'avoir un effet pour rééquilibrer le modèle de société et garantir la cohésion sociale.

4.1 Le développement via la responsabilité sociétale des entreprises

4.1.1 Le concept de responsabilité sociétale des entreprises

La responsabilité sociétale des entreprises (RSE) est un concept dans lequel les entreprises adoptent des pratiques plus éthiques d'un point de vue sociétal, environnemental contribuant ainsi à l'amélioration de la société et au développement durable.

L'Union européenne s'est notamment emparée du sujet dès 2001 avec le livre vert « promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises »²³⁵ dans le but de promouvoir un modèle européen respectueux des droits sociaux et de l'environnement. À la suite du livre vert, la Commission a sorti trois communications, la dernière²³⁶ pose la définition de la RSE retenue par la France qui est « *la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société* ». L'Europe est allée plus loin encore en

235 « Livre vert - promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », consulté le 30 juillet 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52001DC0366>.

236 « Communication de la commission sur la responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014 », consulté le 30 juillet 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52011DC0681>.

éditant la directive 2014/95/UE²³⁷ sur la transparence des sociétés qui a été transcrite dans le droit français le 19 juillet 2017²³⁸.

Parallèlement à la définition et aux critères élaborés par l'Union européenne, il existe également depuis 2010 la norme ISO26000:2010 « lignes directrices relatives à la responsabilité sociétale » qui comme son nom l'indique fixe des lignes de conduite dans le domaine de la responsabilité sociétale en l'étendant à toutes les organisations, aussi bien du domaine public ou privé.

Les bienfaits de la RSE ne se limite pas à leurs apports au développement social et durable, elle contribue à l'amélioration de la performance globale de l'entreprise.

Pour la Réunion en particulier, la RSE aurait vocation à favoriser l'ancrage territorial et à développer l'économie endogène, car elle conduit à :

- privilégier les circuits courts ;
- privilégier les énergies alternatives conduisant à une réduction des coûts globaux ;
- augmenter la motivation et l'implication des salariés ;
- anticiper et adopter une démarche de maîtrise des risques ;
- gérer son activité avec pour objectif de créer, de préserver et de développer ses emplois et son capital humain à long terme ;
- innover car la RSE contraint les entreprises à repenser complètement leur mode de fonctionnement.

4.1.2 Les actions vers les acteurs institutionnels

La responsabilité sociétale des entreprises ne se limite pas seulement aux acteurs économiques, elle doit s'appliquer à l'ensemble du domaine public. La Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics²³⁹ définit la notion d'État exemplaire. Toutefois les acteurs publiques ne sont pas toujours exempts de reproches en matière sociétale et environnementale. En matière de commande publique notamment, la recherche systématique du moins disant ne conduit pas toujours à favoriser les entreprises aux normes sociales plus respectueuses de leurs salariés ni à choisir les entreprises locales. Néanmoins à la Réunion a été mise en place en 2010 la stratégie du bon achat (SBA) qui consiste à « *utiliser la commande publique comme levier de développement des entreprises du territoire* ». Le SBA est un outil administratif qui permet aux TPE/PME d'accéder plus facilement aux marchés publics, en leur donnant une visibilité sur les marchés à venir, sur les appels d'offre et qui dispose de mécanismes de réduction des délais de paiement par utilisation notamment de cartes bancaires (carte achat) qui permet de réaliser des achats directement auprès d'entreprises référencées.

La SBA est clairement un succès, l'intercommunalité de Saint Denis a vu passer en trois ans la part des TPE et PME de 50 % à 96 % ! L'amélioration des délais de paiement avec l'utilisation accrue de la carte achat explique en grande partie le succès du dispositif auprès des TPE. La SBA est une telle réussite que le

237 « Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE », Pub. L. No. 32014L0095, OJ L 330 (2014), consulté le 30 juillet 2018, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/95/oj/fra>.

238 « Ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 relative à la publication d'informations non financières par certaines grandes entreprises et certains groupes d'entreprises | Legifrance », consulté le 30 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2017/7/19/2017-1180/jo/texte>.

239 « Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics », consulté le 30 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020243534>.

dispositif a été étendue à toute l'outre-mer dans la loi Erom²⁴⁰ qui réserve jusqu'à un tiers de l'achat public aux TPE-PME locales.

4.1.3 Les actions vers les entreprises

Dans son livre vert²⁴¹, la Commission établit que la RSE est d'abord une démarche volontaire des entreprises, toutefois les pouvoirs publics agissent en tant que régulateur et peuvent parvenir à faire intégrer la RSE au monde de l'entreprise. Cela passe d'abord par le cadre réglementaire, outre la directive européenne sur la transparence citée plus haut, on peut citer :

- l'article 116 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques qui demande aux sociétés cotées en bourse d'indiquer dans leur rapport annuel des informations relatives aux conséquences sociales et environnementales de leurs activités ;
- l'article 53 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;
- la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement avec les articles 225 sur la responsabilité sociétale des entreprises et 224 sur l'investissement socialement responsable, complétée par :
 - le décret du 24 avril 2012 relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale et l'arrêté du 13 mai 2013 déterminant les modalités dans lesquelles l'organisme tiers indépendant conduit sa mission ;
 - le décret du 30 janvier 2012 relatif à l'information par les sociétés de gestion de portefeuille des critères sociaux, environnementaux et de qualité de gouvernance pris en compte dans leur politique d'investissement ;
- la loi 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- la loi du 9 novembre 2016 en matière de lutte contre la corruption ;
- la loi 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

Tous ces textes visent à placer les droits sociaux et humains au cœur des préoccupations des entreprises et des multinationales pour leurs propres employés mais également pour leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs, en France comme à l'étranger. Cette abondance de texte prouve bien que la démarche est loin d'être naturelle et d'aller dans le sens de l'intérêt des entreprises.

Le schéma régional de développement économique d'internationalisation et d'innovation²⁴² fixe plusieurs axes de mesures pour encourager la démarche vertueuse du RSE. Cela passe d'abord par la commande publique et les marchés publics « *pour maximiser les retombées territoriales de l'action publique, l'accès aux aides et à la commande publique pourrait être conditionné par la mise en œuvre d'une démarche certifiée de RSE, d'ancrage territorial en matière d'achat (privilégier les circuits courts), d'investissements, de gestion des organisations et d'égalité professionnelle hommes-femmes* ». Cela passe également par un accompagnement des pouvoirs publics pour aider les entreprises à réaliser leur transition écologique et

240 « Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique », consulté le 27 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id>.

241 « Livre vert - promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », consulté le 30 juillet 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52001DC0366>.

242 « Le Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation (SRDEII) de la Réunion », consulté le 18 mai 2018, <https://www.regionreunion.com/IMG/pdf/srdeii.pdf>.

énergétique considérant que c'est un levier de croissance majeur « d'une part, parce qu'elle permet de limiter la dépendance des entreprises et du territoire à l'égard des importations, sources importantes de coûts et de vulnérabilité. D'autre part, parce que l'adaptation aux contraintes représente un puissant levier d'innovation, dont les résultats peuvent être exportés vers d'autres territoires exposés à des contraintes proches. »

Le CESER note²⁴³ que l'objectif performance globale de la RSE « ne peut être atteint sans un dialogue social réel et ambitieux gage de transparence. Or, le dialogue social, à la Réunion, reste à ce jour trop peu constructif et n'aborde pas assez, au-delà des sujets de négociations obligatoires ou facultatives, les questions liées à la responsabilité globale des entreprises. Ainsi, il est regrettable de constater (...), que le critère relatif à l'état des lieux du dialogue social en entreprise ne soit mesuré que par le nombre d'affaires traitées par le Conseil des Prud'hommes ».

Malgré cela, le mouvement est lancé, ainsi le comité intercommunale du nord de la Réunion (CINOR) a décidé à titre expérimental d'intégrer 5 critères RSE à partir du 1^{er} juillet 2018 dans le règlement de consultation qui compteront pour pas moins de 10 % de la note pour les marchés de plus de 50 000 euros.

Ces 5 critères seront :

1. Un critère économique portant sur les fonds propres de l'entreprise
2. Un critère social lié au taux d'accident du travail par rapport à la profession
3. Un critère environnemental sur les engagements volontaires de l'entreprise dans ce domaine
4. Un critère sociétal sur la formation d'apprentis
5. Un critère concernant le dialogue social en entreprise

4.2 Les actions dans le domaine social

4.2.1 Les actions globales dans les domaines du logement, de la formation, de l'éducation et de la santé

De nombreuses actions ont déjà été menées dans le domaine du logement, de la formation, de l'éducation et de la santé par le passé. Tout n'est pas parfait et le CESER dans son rapport sur le regard sur la pauvreté à la Réunion²⁴⁴ identifie encore des pistes d'amélioration et de progrès et propose des mesures pratiques. Le CESER estime ainsi qu'il faut rompre le « premier maillon de la chaîne de la pauvreté » en misant sur l'éducation et plus particulièrement de celle de l'enfant et ceci dès la petite enfance, tout en accompagnant les parents et les futurs parents. Cela passe donc par le développement de structures d'accueil ad hoc ou la scolarisation anticipée.

La loi Erom²⁴⁵ regroupe les plus récents dispositifs réglementaires et normatifs en date pour « résorber les écarts de niveaux de développement en matière économique, sociale, sanitaire, de protection et de valorisation environnementales ainsi que de différence d'accès aux soins, à l'éducation, à la formation professionnelle, à la culture, aux services publics, aux nouvelles technologies et à l'audiovisuel entre le territoire hexagonal et leur territoire ». Concrètement outre des mesures visant à favoriser l'égalité réelle sur

243 CESER Réunion, « Rapport sur l'ancrage territorial des politiques publiques pour le développement des entreprises et de la Réunion », 2 septembre 2016, 25 juillet 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/16.09.02_Rapport_ANCRAGE_TERRITORIAL_Site_01.pdf.

244 CESER Réunion, « Regard sur la pauvreté à la Réunion » (Conseil Economique, Social et environnemental Régional de la Réunion, 1 décembre 2017), consulté le 21 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/17.12.01_Rapport_Regard_Pauvrete_a_la_Run_AP.pdf.

245 « Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique », consulté le 25 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id>.

le plan social et économique la loi va dans le sens de la proposition du CESER citée plus haut en instaurant à titre expérimental la scolarité obligatoire de 3 à 18 ans à compter de la rentrée 2018 pour lutter contre les carences d'éducation et de formation.

Malheureusement on peut constater que les actions dans le domaine social consistent souvent juste à poser une emplâtre sur une jambe de bois car elles n'ont pas l'ambition d'engager des réformes structurelles d'ampleur. Elles se contentent donc juste à atténuer la fracture sociale et présentent souvent juste l'intérêt de réinculquer certaines valeurs qui se sont perdues, comme la valeur travail ou l'esprit de solidarité par des actions de formation et de sensibilisation. Même au plus haut sommet de L'État on considère que les aides sociales en faveur des plus démunis restent globalement inefficaces dans un cadre qui dépasse très largement celui de l'outre-mer car « *on met un pognon de dingue dans les minima sociaux et les gens ne s'en sortent pas (...) Les gens pauvres restent pauvres, ceux qui tombent pauvres restent pauvres.* »²⁴⁶. Le Président Emmanuel Macron estime que la politique sociale est tournée aujourd'hui vers le curatif et assume son rôle d'amortisseur social avec des acteurs sociaux déresponsabilisés et que l'amélioration du système ne passe pas nécessairement encore par une augmentation du budget actuel déjà conséquent pour les finances de l'État qui représente 32,1 % du PIB en 2016²⁴⁷. Les futures réformes sociales devraient logiquement miser sur la prévention et sur la responsabilisation des acteurs des politiques sociales. Il faudra voir si ces réformes seront à la hauteur des enjeux et ne seront pas des nièmes mesurette. Tout l'enjeu est de considérer ces réformes comme un investissement rentable pour l'avenir plutôt que les considérer comme un aménagement de charge pour continuer à gérer la pauvreté.

Une des difficultés réside dans la difficulté d'évaluer le rendement d'un investissement dans le domaine social. Arthur Heim dans le cadre d'une étude²⁴⁸ menée pour France Stratégie, organisme public d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions, a mené un travail d'analyse et de synthèse sur les recherches existantes sur les impacts de l'investissement social. Sa conclusion est pour le moins peu encourageante, car « *il montre que l'approche consistant à lier les dépenses d'investissement social aux performances macroéconomiques des États n'est pas en mesure d'identifier de façon crédible l'effet causal de l'investissement social et a fortiori son rendement* ». Toutefois à la condition d'engager une réflexion globale sur l'application du calcul socioéconomique²⁴⁹ aux politiques sociales, et en appliquant strictement les mesures qui en découlent avec un suivi rigoureux d'indicateurs il peut être éventuellement envisageable d'identifier les coûts et les valeurs des effets sur la société. En résumé cette absence de certitude sur l'impact des politiques sociales et sur leur rendement financier risque de conforter les pouvoirs politiques dans le choix facile de se contenter de gérer les inégalités.

4.2.2 Les actions particulières dans le domaine de la formation et de l'éducation

En ce qui concerne la formation, notamment des plus jeunes, une politique d'éducation prioritaire est menée au niveau national²⁵⁰ elle a pour objectif de « *de corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire par un renforcement de l'action pédagogique et éducative dans les écoles et*

246 « Pour Macron, les aides sociales coûtent un "pognon de dingue" sans résoudre la pauvreté », consulté le 5 août 2018, https://www.lemonde.fr/emmanuel-macron/article/2018/06/13/pour-macron-les-aides-sociales-coutent-un-pognon-de-dingue-sans-resoudre-la-pauvrete_5313870_5008430.html.

247 « La protection sociale en France et en Europe en 2016 - Résultats des comptes de la protection sociale - Ministère des Solidarités et de la Santé », consulté le 5 août 2018, <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/la-protection-sociale-en-france-et-en-europe-en-2016-resultats-des-comptes-de>.

248 « Comment estimer le rendement de l'investissement social ? », consulté le 5 août 2018, <http://www.strategie.gouv.fr/publications/estimer-rendement-de-linvestissement-social-0>.

249 « Calcul socioéconomique », consulté le 5 août 2018, <http://www.strategie.gouv.fr/chantiers/calcul-socioeconomique>.

250 « L'éducation prioritaire », Ministère de l'Éducation nationale, consulté le 8 septembre 2018, <http://www.education.gouv.fr/cid187/l-education-prioritaire.html>.

établissements des territoires qui rencontrent les plus grandes difficultés sociales ». Deux niveaux de renforcement ont été établis à partir des difficultés sociales locales, le réseau d'éducation prioritaire (REP) et le réseau d'éducation prioritaire plus (REP+). Le poids de l'éducation prioritaire à la Réunion est sensible comme le tableau ci-dessous le montre.

Éducation prioritaire (EP)	2015-2016	% Population scolaire	% National
Total des élèves scolarisés en EP	93 169	51,90%	17,00%
REP	47 421	26,40%	6,10%
REP+	45 748	25,50%	10,90%

Tableau 11 : Le poids de l'éducation prioritaire à la Réunion sur l'année scolaire 2015-2016 (source Éducation Nationale)

À la Réunion, la moitié de la population d'élèves se trouve en réseaux d'éducation prioritaire, 3 fois plus qu'en métropole, preuve que la situation locale a été prise en compte. Pourtant la Cour des comptes dans son rapport sur l'éducation prioritaire²⁵¹ juge que cette discrimination positive dans l'attribution de ressources « n'a pas atteint son objectif, qui est de limiter à 10 % les écarts de niveaux entre élèves en éducation prioritaire et hors celle-ci. Ces écarts demeurent, selon les disciplines, entre 20 et 35 % ». Les inégalités de niveau scolaire sont acquises à l'entrée en 6^{ème} et les dispositifs mis en place au collège ou au lycée ne font au mieux que stabiliser la situation. La Cour des comptes admet toutefois que ce serait bien pire encore sans l'éducation prioritaire et suggère de porter l'effort plutôt sur les petites classes où tout se joue.

Pour les étudiants, le constat dressé par l'INSEE dans une étude de 2016²⁵² est qu'avec 17 % des natifs de l'île habitant la Réunion ou pas, la Réunion est la région française où la part des diplômés et des étudiants dans le supérieur est la plus faible hors Mayotte. Toutefois il faut également préciser que ce chiffre a été multiplié par 4 depuis 1990 ! Cette proportion double quasiment à chaque génération. Partant du fait que les jeunes qui partent en mobilité s'insèrent plus facilement sur le marché du travail, leur taux d'emploi étant deux fois supérieur à ceux qui ne sont pas partis comme le montre une étude de l'INSEE²⁵³. Aussi, des dispositifs ont été montés pour favoriser la mobilité des étudiants en métropole ou à l'étranger pour poursuivre leurs études. Parmi ces dispositifs on peut citer :

- la bourse d'aide à la mobilité (AMI) mis en place par le ministère de l'enseignement supérieur ;
- le guichet jeune mis en place par le conseil régional de la Réunion ;
- le passeport mobilité de l'Agence De l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM), organisme qui a pris la suite du tant décrié BUMIDOM ;
- le programme d'échange ERASMUS piloté par l'Union européenne.

D'après une étude INSEE sur le bilan des migrations entre la Réunion et la France métropolitaine²⁵⁴ 2200 étudiants partent en métropole pour se former. De manière globale entre 2012 et 2016 3700 jeunes entre 15 et

251 Cour des comptes, « Rapport sur l'éducation prioritaire », consulté le 17 octobre 2018, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-10/20181017-rapport-education-prioritaire.pdf>.

252 « La Réunion garde ses diplômés du supérieur - Insee Analyses Réunion - 13 », consulté le 17 août 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908447>.

253 « Les jeunes Réunionnais - Le diplôme, clé de l'accès à l'emploi des jeunes Réunionnais - Insee Analyses Réunion - 20 », consulté le 10 juin 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2412290>.

254 « Bilan des migrations entre La Réunion et la France métropolitaine - Insee Analyses Réunion - 23 », consulté le 17 août 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2867072>.

24 ans ont quitté la Réunion alors que dans la même période il n'y a eu que 1600 arrivées dans la même tranche d'âge, le solde migratoire négatif de 2100 personnes laisse penser qu'une partie importante des étudiants réunionnais ne reviennent pas à la Réunion une fois qu'ils ont décroché leur diplôme. Pourtant une autre étude de l'INSEE²⁵⁵ montre que par le jeu des mobilités, les diplômés du supérieur entrant sur le territoire sont plus nombreux que les sortants sans qu'il soit possible de faire la part entre les natifs et les autres.

4.2.3 Les actions particulières dans le domaine de la santé

Dans le domaine de la santé on relève que les alcools produits localement bénéficient d'une exonération d'octroi de mer. Cette exonération de l'ordre de -50 % pour le rhum fait qu'on peut le trouver dans le commerce à des tarifs très bas clairement non dissuasifs alors que le même produit est au moins 4 fois plus cher en métropole ! L'organisation mondiale de la santé (OMS) dans sa stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool²⁵⁶ souligne bien que l'augmentation du prix de l'alcool est pourtant un des moyens les plus efficaces pour réduire sa consommation. La préservation de la filière de la canne à sucre et du rhum se fait donc au détriment de la santé des réunionnais les plus précaires, or le coût financier et social des ravages causés par l'alcool sont certainement sans commune mesure par rapport aux bénéfices générés pour la filière. Preuve que les choses évoluent enfin, la commission des affaires sociales a déposé un amendement pour aligner la fiscalité de l'alcool fort outre-mer sur celle de la métropole lors des discussions sur le projet de loi de finance 2019 de la sécurité sociale, cet amendement a été approuvé²⁵⁷. Son exposé sommaire précise que le montant de la cotisation de sécurité sociale est de 577.90 € par hectolitre d'alcool en métropole alors qu'il n'est que de 40 € par hectolitre en outre-mer ! On est surpris d'entendre dire par la députée de la Réunion, Nadia Ramassamy que « *cet amendement va porter atteinte à l'ensemble de l'écosystème des territoires ultramarins. Le rhum constitue un élément de l'identité des départements et régions d'Outre-Mer* », rajoutant que « *aucune étude ne démontre un lien de cause à effet entre le prix des boissons alcoolisées et la consommation d'alcool dans les territoires ultramarins* ». Venant d'une médecin de profession, on croit tout simplement rêver ! Et on voit jusqu'à quel point les politiques sont capables d'aller dans la compromission, dans le déni et le ridicule, pour défendre des lobbies d'intérêts au détriment de l'intérêt général. Dans le cas d'espèce, le lobby de l'alcool a une influence certaine puisque même s'il n'a pas réussi à faire supprimer l'amendement, a quand même réussi à faire repousser l'application de cette mesure de 5 à 10 ans.

Pour ce qui concerne les problèmes d'obésité et de diabète, la loi visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer²⁵⁸, déjà évoqué, est un premier pas. Il est prévu dans la feuille de route de la politique de l'alimentation 2018-2022, issue des travaux des états généraux de l'alimentation qui se sont déroulés au 20 juillet au 21 décembre 2017, qu'elle soit étendue au sel et au gras²⁵⁹. Comme le souligne le ministre de l'agriculture et de l'alimentation Stéphane Travert « *il n'est pas normal que les produits consommés outre-mer aient une teneur en sucre, sel et gras supérieure à celle des produits de métropole* ».

255 INSEE, « La Réunion garde ses diplômés du supérieur - Insee Analyses Réunion n°13 », 14 mars 2016, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908447>.

256 « OMS | Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool », WHO, consulté le 20 août 2018, https://doi.org/publications/list/alcohol_strategy_2010/fr/index.html.

257 « Assemblée nationale ~ PLFSS POUR 2019(no 1297) - Amendement no 522 », consulté le 17 octobre 2018, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/1297/CION-SOC/AS522.asp>.

258 « Loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer », consulté le 9 mai 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027498283&categorieLien=id>.

259 Etats généraux de l'alimentation, « Feuille de route politique de l'alimentation 2018-2022 », 1 février 2018, consulté le 4 octobre 2018, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/action/piece-jointe/2018/02/egalim21dec_feuillerroutebd.pdf.

Le CESER Réunion²⁶⁰ déplore toutefois le poids des lobbies des géants de l'agro-alimentaire et leur influence sur les gouvernants qui brouille les messages de prévention. Ainsi le ministère de l'éducation nationale a confié l'information nutritionnelle des élèves au centre d'études et de documentation du sucre (CEDUS) qui est l'organe de propagande de l'industrie sucrière ! De même que l'association française des diabétiques a comme principaux sponsors et financiers Coca-Cola et d'autres sociétés du même acabit. Il en reste pas moins que les lois portant sur la qualité et le prix de l'offre alimentaire ne suffiront pas à changer les mauvaises habitudes alimentaires des plus défavorisés qui sont les principales causes des problèmes d'obésité. La mauvaise alimentation est un marqueur social et seule la mobilité sociale pourrait contrer cet état de fait.

4.2.4 Les actions pour renforcer l'accompagnement du monde associatif

Comme on l'a vu précédemment et comme le souligne le CESER les associations sont des « vecteurs de solidarité entre les individus » et leur efficacité dépend beaucoup de la régularité de leur financement. Le rôle du mouvement associatif est malgré tout reconnu, pour preuve la signature le 14 février 2014 de la nouvelle charte des engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales²⁶¹. Cette charte reconnaît pleinement le rôle des associations dans la satisfaction de l'intérêt général au côté de l'État et des collectivités territoriales en affirmant que « à l'échelon local ou à celui de l'Europe, les associations sont des vecteurs de solidarité entre les peuples et entre les individus; elles travaillent à abolir les clivages et les inégalités. Les associations, dans un contexte de forte évolution des besoins sociaux, jouent un rôle majeur d'alerte et d'interpellation des pouvoirs publics, mais aussi d'expérimentations innovantes et de gestion de services d'intérêt général. Légitimé par les engagements libres et volontaires qu'il suscite, le mouvement associatif jouit d'un fort niveau de confiance de nos concitoyens, confiance essentielle à la vie démocratique et à la cohésion sociale ». Cette charte fixe également comme engagement de l'État et des collectivités territoriales de « favoriser dans la durée les soutiens publics aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif ; privilégier la subvention et simplifier les procédures ».

La déclinaison au niveau de la Réunion est la « charte d'engagements réciproques de la Réunion entre l'État, les collectivités territoriales et le mouvement associatif »²⁶². Elle conforte le poids du secteur associatif dans « sa fonction économique, son rôle de baromètre social, d'expertise et de portage de la demande sociale ». La charte rappelle également ses faiblesses qui sont « sa fragilité financière, son manque de structuration, ainsi que ses besoins de formation des acteurs sociaux de proximité » qu'elle est censée corriger. Elle confirme leur rôle de relais et légitime leur place dans les instances de concertation et de réflexion avec les pouvoirs publics et décline des engagements respectifs qui sont les garants de la pérennisation de la vie associative. Pour la circonstance l'association « mouvement associatif de la Réunion » a été créée le 31 mai 2017 afin que le mouvement associatif réunionnais prenne corps, réponde au besoin de structuration et puisse signer la charte au nom du secteur associatif. Conformément à la charte nationale, une évaluation et un suivi de la charte sont mis en place, pour la Réunion ils seront réalisés par la mission d'accueil et d'information des associations (MAIA), placée sous l'autorité du préfet et animée par le délégué départemental à la vie associative. La décision de l'État de réduire le nombre de contrats aidés qui alimentent très largement les associations sur le plan national a généré quelques frictions qui ont retardé la finalisation du document qui a

260 CESER Réunion, « Diabète et santé publique à la Réunion : comment transformer un cercle vicieux en un cercle vertueux ? ... », 27 mai 2014, consulté le 4 octobre 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/14.05.27_Rapport_diabete_nouvelle_mise_en_forme.pdf.

261 « Le Premier ministre signe la nouvelle Charte des engagements réciproques entre L'État, les collectivités territoriales et les associations | Associations.gouv.fr », consulté le 6 août 2018, <https://www.associations.gouv.fr/le-premier-ministre-signe-la-nouvelle-charte-des-engagements-reciproques-entre-l-etat-les-collectivites-territoriales-et-les-associations.html>.

262 « charte d'engagements réciproques de la Réunion entre l'État, les collectivités territoriales et le mouvement associatif », consulté le 6 août 2018, http://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2018/06/charte_engagements_reciproques_2112207-La-R%C3%A9union.pdf.

finalement été signé le 21 décembre 2017, le premier ministre ayant confirmé entre temps que « *Les outre-mer sont préservés car il y a une spécificité qu'il faut prendre en compte* ».

La réduction du nombre de contrats aidés (-50 % entre 2016 et 2018) est une conséquence du désengagement global des pouvoirs publics vis à vis du monde associatif qu'on observe depuis quelques années et ceci malgré les nombreuses délégations de service public de fait. Il s'explique par le contexte budgétaire contraint, par les contraintes réglementaires européennes imposant le jeu de la concurrence et restreignant strictement les subventions et un souci de rendement de l'argent public pour n'attribuer des fonds qu'à des associations contribuant à l'intérêt général. Il faut reconnaître que d'après une étude réalisée en 2016 par l'économiste Viviane Tchernonog sur le paysage associatif²⁶³ le budget global géré par les associations représentait en 2011 85,5 milliards d'euros dont quasiment la moitié (49%) d'argent public ! On peut comprendre que l'État et les collectivités locales en ces temps de disette budgétaire cherchent à récupérer un peu de cette manne.

Cette baisse globale des aides illustre bien le paradoxe dans lequel se situe les pouvoirs publics, d'un côté ils reconnaissent pleinement le rôle des associations dans la cohésion sociale et la réduction des inégalités et n'hésitent pas à leur déléguer une part substantielle des services publics sociaux et de l'autre côté ils coupent brutalement dans leurs subventions et réduisent le nombre de contrats aidés sous le prétexte que ces emplois ne sont pas pérennes pour les intéressés malgré tous les engagements de soutien au secteur.

Dans la préface du livre de Viviane Tchernonog²⁶⁴, Hugues Sibille, président alors de l'AVISE, agence d'ingénierie pour développer l'Économie sociale et solidaire et ancien délégué interministériel à l'innovation et à l'économie sociale disait « *après 50 Glorieuses de croissance associative, les associations entrent dans une ère contrainte, avec d'un côté moins de ressources financières et humaines (emplois) et, de l'autre, davantage de besoins (sociaux) à satisfaire et de contribution à la démocratie. "Faire plus avec moins", telle semble être l'actuelle situation. Voilà donc les associations sous une pression qu'elles n'ont jamais connue jusqu'ici. Le choc est rude* ».

Ces contraintes obligent donc les associations à se réinventer et à trouver des nouveaux modes de financement et de fonctionnement sans perdre leur âme. En effet les préceptes européens de libre marché poussent les pouvoirs publics à avoir davantage recours aux appels d'offre et à la commande publique au détriment de l'attribution unilatérale de subventions aux associations. Toujours d'après les travaux de Viviane Tchernonog, sous la pression européenne les appels d'offre ont ainsi augmenté de 70 % entre 2005 et 2011. Les associations passent brutalement d'une logique citoyenne hors du champ économique à une logique de marché. Comme le souligne le rapport d'enquête de l'Assemblée nationale sur les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle²⁶⁵ « *qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, la logique gestionnaire impose peu à peu sa loi d'airain à un tissu associatif parfois encore réticent à accepter que les paramètres de l'équation associative soient chahutés à ce point* ». Cela oblige les associations à sortir du champ de l'amateurisme pour entrer de plain pied dans le professionnalisme d'où le soin qui est apporté aux questions de compétence et de formation dans les chartes d'engagements réciproques entre l'État, les collectivités locales et le monde associatif.

263 Viviane Tchernonog, « Analyses et mesures de l'activité des associations: de fortes convergences », consulté le 6 août 2018, https://www.associatheque.fr/fr/fichiers/etudes/Avis_dexpert_Viviane_Tchernonog_Comparaison_INSEE_paysage_associatif_13avril2016.pdf

264 Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français - Hors-séries Juris - 11/2013 - 2e édition* | Editions Dalloz, Dalloz, Hors séries Juris (Juris éditions), consulté le 7 août 2018, <https://www.editions-dalloz.fr/le-paysage-associatif-francais.html>.

265 « N° 2383 tome I - Rapport d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social », consulté le 7 août 2018, http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r2383-t1.asp#P1799_385703.

Par ailleurs la délégation de service public ne signifie pas son abandon, L'État doit rester vigilant et ne doit pas faire preuve de faiblesse quand des dérives sont observées comme avec l'Aurur.

4.3 Les actions pour relancer l'activité économique

4.3.1 Les actions pour agir sur la structure du marché

Les monopoles et oligopoles qui tiennent le marché réunionnais contribuent à la vie chère et ont un impact négatif sur le développement économique et l'innovation. Aussi à des fins de régulation du marché économique de l'outre-mer, l'État a édicté la loi relative à la régulation économique outre-mer du 20 décembre 2012²⁶⁶ qui a pour but d'apporter des outils de régulation, adaptés à l'outre-mer, pour établir une concurrence saine et normale qui profitera au développement économique de l'outre-mer. Elle a été complétée par la loi d'actualisation du droit des outre-mer²⁶⁷ puis par la loi Erom²⁶⁸. Ces dispositifs permettent notamment :

- au gouvernement de prendre par décret des mesures de régulation des marchés de gros et de la chaîne logistique ;
- de créer une infraction de concurrence contre les accords exclusifs d'importation ;
- aux collectivités territoriales de saisir l'Autorité de la concurrence ;
- d'abaisser le seuil de concentration dans le commerce du détail pour contrôler les opérations pour des surfaces de vente dès 600m² ;
- à l'Autorité de la concurrence, dans le domaine de la distribution, d'adresser des injonctions structurelles pour modifier ou révoquer des actes et accords qui nuisent au jeu de la concurrence.

Le constat récent de l'Autorité de la concurrence sur le prix des matériaux de construction à la Réunion et à Mayotte²⁶⁹ illustre le fait que les problèmes de monopole sont loin d'être réglés malgré les lois et qu'il faudra sans doute encore du temps pour qu'elles aient leur plein effet. Dans son avis l'Autorité suggère de favoriser l'entrée de nouveaux acteurs et de renforcer les petits acteurs, cela conduira à une baisse de prix. Elle suggère également d'imposer la publication des comptes des sociétés mentionnant notamment les différents prix de gros, de détail et les marges. L'autorité prend pour exemple l'arrivée d'un 3^{ème} acteur importateur de ciment qui a entraîné une baisse générale des prix de vente, mais elle oublie de rajouter que le 3^{ème} acteur a été racheté par un des deux oligopoles et les prix sont repartis à la hausse !

4.3.2 Les actions pour favoriser l'entrepreneuriat, l'investissement et l'innovation

La raison du fort taux de chômage tient essentiellement aux faibles perspectives d'emplois locaux, comme le rappelle le CESER²⁷⁰ « *le manque d'emploi (est) est au cœur du problème de la pauvreté* ». Le monde de l'entreprise est le pourvoyeur naturel d'emplois, le marché ne faisant pas tout, les pouvoirs publics doivent

266 « Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer », consulté le 5 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026657458>.

267 « Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer », consulté le 5 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031311177&categorieLien=id>.

268 « Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique », consulté le 25 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id>.

269 « Site institutionnel de l'Autorité de la concurrence (France) », consulté le 5 octobre 2018, http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=683&id_article=3274&lang=fr.

270 « Regard sur la pauvreté à la Réunion » (Conseil Economique, Social et environnemental Régional de la Réunion, 1 décembre 2017), consulté le 21 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/17.12.01_Rapport_Regard_Pauvrete_a_la_Run_AP.pdf.

comme le dit le SRDEII²⁷¹ « créer un milieu fertile pour l'entrepreneuriat et l'expression des talents » pour favoriser le développement économique, l'innovation et par là même la création d'emplois. Le SRDEII mise sur le développement de la culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat en construisant avec les acteurs concernés un dispositif régional d'éducation et d'accompagnement à l'entrepreneuriat. Pour faire face au déficit d'innovation, la Réunion s'est dotée depuis quelques années d'une agence régionale de développement, d'investissement et d'innovation (NEXA) qui se veut la porte d'entrée de tous les projets à la Réunion pour favoriser la transformation économique de la Réunion. NEXA assure également le secrétariat du comité régional pour l'innovation « Innovons la Réunion » mis en place par la région, le département et l'État dans le cadre de la stratégie régionale d'innovation (SRI) de la Réunion adoptée en 2010²⁷². Innovons la Réunion a l'ambition d'animer l'écosystème d'innovation de la Réunion pour que les acteurs de l'innovation disposent des outils nécessaires pour un accès privilégié à des financements ou à des structures d'incubateur en associant les technopôles, les pôles de compétitivité et les institutions financières publiques et privées. Innovons la Réunion construit aujourd'hui son action autour du projet de stratégie de spécialisation intelligente dit S3²⁷³ pour reprendre l'acronyme anglais Smart Specialisation Strategy qui a remplacé la SRI. Le S3 répond à une demande de l'Union européenne pour que les territoires concentrent leurs ressources sur les domaines d'innovation pour lesquels ils ont les meilleurs atouts par rapport aux autres régions européennes. Le projet réunionnais a pour objectif de relever les défis qui s'annoncent comme l'augmentation et le vieillissement de la population, le changement climatique ou la raréfaction des énergies et des matériaux pour faire de la Réunion un champ d'opportunités, d'innovations pour créer des activités et des emplois. Ces problématiques se retrouvant sur l'ensemble de la planète, ce projet peut « faire de La Réunion, le hub de la résilience tropicale ; une plateforme européenne, capable de développer des solutions adaptées aux besoins d'une zone en pleine expansion ». Des paroles aux actes il y a souvent malheureusement un fossé pour preuve la mésaventure récente de la société Innoveox qui a conçu un dispositif révolutionnaire pour transformer des déchets organiques liquides dont les solvants et résidus pétroliers en énergie et en eau propre (mais non potable) ! Pourtant malgré le potentiel de cette innovation sur l'île de la Réunion, la filiale créée sur place Innoveox Oceania, a été mise en redressement judiciaire le 28 mars 2017²⁷⁴ mettant en sérieuse difficulté la maison mère qui a été finalement liquidée le 29 août 2017²⁷⁵. Les pouvoirs publics n'ayant rien fait et même ont contribué à entraver la mise au point d'une technologie de rupture au potentiel conséquent. L'inertie du système, la lourdeur de l'administration, les contraintes réglementaires et normatives ne facilitent pas l'innovation quand elles ne sont pas tout simplement des freins. On peut craindre que les choses évoluent guère à l'avenir tant que des dispositions dérogatoires ne seront pas mises en place pour les innovateurs le temps qu'ils sortent de « la vallée de la mort », période pendant laquelle l'innovation coûte bien plus qu'elle ne rapporte.

Plus modestement la loi Erom²⁷⁶ contient dans son titre VI « des mesures visant à favoriser l'égalité réelle en matière d'accès aux opportunités économiques et à l'initiative entrepreneuriale. Il contient également des dispositions en faveur du renforcement de la concurrence, de l'investissement dans le capital humain, de

271 « Le Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation (SRDEII) de la Réunion », consulté le 18 mai 2018, <https://www.regionreunion.com/IMG/pdf/srdeii.pdf>.

272 « La stratégie régionale d'innovation de la Réunion », 12 août 2010, consulté le 7 août 2018, http://technopole-reunion.com/wp-content/uploads/2013/08/20100812_La_Strategie_Regionale_dinnovation_LaReunion1.pdf.

273 « Stratégie de spécialisation intelligente de la Réunion (S3) », consulté le 7 août 2018, http://www.innovonslareunion.com/fileadmin/user_upload/innovons/S3/2016-07_Nexa-Innovons-Brochure_190x265_FR_04.pdf.

274 « Innoveox plombé par son échec à La Réunion », La Tribune, consulté le 7 août 2018, <https://objectifaquitaine.latribune.fr/innovation/2017-07-13/innoveox-plombe-par-son-echec-a-la-reunion-743893.html>.

275 « Le groupe Innoveox a été liquidé », consulté le 7 août 2018, <https://objectifaquitaine.latribune.fr/innovation/2017-09-05/le-groupe-innoveox-a-ete-liquide-749138.html>.

276 « Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique », consulté le 27 juillet 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id>.

l'accès aux droits économiques et de la lutte contre la vie chère ». Concrètement en ce qui concerne la vie chère l'article 64 interdit qu'une denrée alimentaire importée soit vendue à un prix manifestement inférieur à celui pratiqué en métropole et ceci afin de favoriser la production agricole locale. Pour ce qui concerne le développement de l'emploi local, comme vu précédemment, l'article 73 donne un accès privilégié aux petites et moyennes entreprises locales à la commande publique en leur réservant jusqu'à un tiers du volume des appels d'offre, dans la lignée de la stratégie réunionnaise du bon achat évoquée précédemment. Pour faire face à la problématique de sous qualification chronique de l'outre-mer et en particulier de la Réunion, dans son titre V la loi Erom contient des mesures en faveur de l'éducation initiale et de la formation professionnelle, la mesure phare étant assurément l'article 58 sur la durée étendue de la scolarité obligatoire. Néanmoins la loi reste succincte vis à vis de l'enjeu d'éducation et de formation qui reste entier. Le CESER²⁷⁷ pointe le fait que l'évolution des activités n'est pas suffisamment anticipée et que la formation des réunionnais ne correspond pas à la réalité du marché, il appelle donc que « *la société réunionnaise ne doit pas attendre que le futur s'impose à elle, elle doit s'y projeter* ». La région Réunion note également²⁷⁸ qu' « *en dépit des efforts engagés en termes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de valorisation des filières, de nombreux emplois demeurent non pourvus* ». Le SRDEII va dans le sens du CESER et fixe plusieurs objectifs pour que les jeunes réunionnais se forment en fonction des activités qui ont un réel potentiel et pour accompagner la transition des réunionnais actifs vers l'évolution des métiers et pour orienter les formations des demandeurs d'emplois. Pour la formation initiale cela passe par la constitution d'un socle fondamental qui vient en complément de la formation de base assurée par l'éducation nationale. Ce socle comprend l'apprentissage des outils numériques, des langues étrangères et est assorti d'un accompagnement personnalisé d'orientation qui s'adaptera au mieux aux compétences des intéressés et à la réalité du marché. Concernant la formation professionnelle à destination des actifs et des non actifs, l'offre de formation sera actualisée en fonction des enjeux du développement économique et des activités à potentiel avec une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences systématisée. Cette ambition est affichée dans le Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelle 2018-2022 (CPRDFOP) qui a été construit en cohérence avec les autres documents à valeur stratégique comme le SRDEII, le schéma régional de l'enseignement et des formations supérieures et de la recherche de la Réunion (SEFORRE) et le schéma régional des formations sanitaires et sociales (SRFSS). Le CPRDFOP intègre également un processus nouveau de contrôle et d'évaluation et d'ajustement en temps réel.

Il en reste pas moins que l'illettrisme chronique qui est une cause majeure de la sous qualification des réunionnais n'est pas traité à la hauteur des conséquences qu'il engendre sur la vie économique et sur la cohésion sociale. L'INSEE dans son étude « L'influence de la langue maternelle en question, à La Réunion »²⁷⁹ fait un lien direct entre l'illettrisme et le fait de parler créole « *les créolophones ont significativement plus de risque d'être illettrés que ceux qui parlaient français à âge, habitudes de lecture et niveau de vie comparables* ». Concrètement « *Près de 30 % des personnes qui ne parlaient que créole durant l'enfance sont illettrées à l'âge adulte* ». La Réunion est donc face au dilemme de promouvoir la culture créole allant jusqu'à l'apprentissage du créole à l'école alors qu'il est démontré que le parlé créole entretient l'illettrisme, l'inadaptation au monde du travail et de fait les inégalités. Toute la difficulté réside dans l'éducation des parents pour qu'ils jouent leur rôle dans le cercle familial en favorisant le bilinguisme

277 CESER Réunion, « Regard sur la pauvreté à la Réunion » (Conseil Economique, Social et environnemental Régional de la Réunion, 1 décembre 2017), consulté le 21 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/17.12.01_Rapport_Regard_Pauvrete_a_la_Run_AP.pdf.

278 « Le Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation (SRDEII) de la Réunion », consulté le 18 mai 2018, <https://www.regionreunion.com/IMG/pdf/srdeii.pdf>.

279 « L'influence de la langue maternelle en question, à La Réunion - Revue économie de La Réunion | Insee », consulté le 7 août 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1292345>.

sans que ce soit vu comme une tentative d'assimilation et de négation de la culture créole mais comme facteur de réussite de leurs enfants.

4.3.3 Les actions pour renforcer l'attractivité et s'ouvrir aux marchés régional et mondial

La Réunion est vue comme une destination touristique mais n'est absolument pas perçue dans son environnement régional comme un partenaire économique. Pourtant comme le rappelait Paul Vergès qui fût longtemps Sénateur de la Réunion « *La Réunion, intégrée à la France et par conséquent à l'Europe (située à 10 000 km) alors même qu'elle se situe dans le voisinage d'un bloc de 630 millions d'habitant , bloc dont la croissance est remarquable* ». Pour faire face à ce déficit de visibilité, la région Réunion via le SRDEII²⁸⁰ mise sur la promotion du territoire à l'échelon national et international, pour cela la plateforme Invest in Réunion a été lancée, elle se veut la vitrine des atouts de l'île dans son environnement. Sont mis en avant par exemple la stabilité institutionnelle et la sécurité juridique, les infrastructures de transport, le système de santé ou bien encore la sécurité et la traçabilité alimentaire. L'idée est d'accueillir des investisseurs régionaux qui souhaitent bénéficier d'un accès privilégié au marché européen et en parallèle de développer localement des solutions et produits à destination des pays régionaux. Pour les entreprises réunionnaises, elles pourront s'appuyer notamment sur le programme européen COSME (Europe's programme for small and medium-sized enterprises)²⁸¹ dont un des objectifs est d'améliorer l'accès des entreprises au marché unique européen mais également aux marchés hors UE. Cette promotion s'accompagne d'une démarche proactive de prospection ciblée et de recherche de partenaires en fonction des atouts de l'île et des secteurs au plus fort potentiel. Dans l'esprit de promotion de la Réunion, le SRDEII a également comme objectif d'insérer la Réunion dans les réseaux de coopération universitaires, scientifiques, culturels et économiques régionaux voire mondiaux afin de favoriser les échanges de toute nature qui pourraient déboucher sur des échanges économiques. Dans ce cadre là le SRDEII compte stimuler la mobilité sortante des étudiants réunionnais et la mobilité entrante des étudiants étrangers. Dans l'optique d'une ouverture vers l'extérieur, le SRDEII²⁸² compte également développer les synergies et la collaboration entre les entreprises pour faire face à la fragmentation du tissu productif réunionnais, et ainsi mutualiser les moyens et les compétences dans le cadre du développement de projets partagés où chacun y trouverait son compte. Cela passe par l'action de développer des plateformes d'échange et de mieux structurer et accompagner les groupements professionnels comme les clusters, grappes d'entreprise ou pôles de compétitivité en fonction des objectifs d'ouverture sur le monde.

Le CESER²⁸³ va plus loin encore et propose de positionner la région Réunion comme l'interlocuteur naturel des pays de sa zone géographique dans le cadre de coopération économique en lieu et place des services ministériels centralisés à Paris. L'accroissement de la visibilité de la Réunion à l'extérieur pouvant passer par l'implantation de représentations permanentes à l'étranger qui faciliteraient l'entrée dans le marché local des entreprises réunionnaises.

L'IEDOM dans son rapport sur les échanges régionaux des départements français de l'Océan Indien²⁸⁴ confirme que les échanges actuels avec les pays de la région sont très limités puisqu'ils représentent moins

280 « Le Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation (SRDEII) de la Réunion », consulté le 18 mai 2018, <https://www.regionreunion.com/IMG/pdf/srdeii.pdf>.

281 « COSME. Europe's programme for small and medium-sized enterprises. - Croissance - European Commission », Croissance, consulté le 8 août 2018, http://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_fr.

282 Conseil Régional de la Réunion, « Le Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation (SRDEII) de la Réunion », consulté le 18 mai 2018, <https://www.regionreunion.com/IMG/pdf/srdeii.pdf>.

283 CESER Réunion, « Rapport sur l'ancrage territorial des politiques publiques pour le développement des entreprises et de la Réunion », 2 septembre 2016, consulté le 27 juillet 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/16.09.02_Rapport_ANCRAGE_TERRITORIAL_Site_01.pdf.

de 10 % des exportations totales sur la période 2002-2011, les échanges sont composés essentiellement de produits agricoles ou issus de l'industrie agroalimentaire. L'IEDOM résume la situation que « *Le faible niveau de développement des pays voisins combiné à l'étroitesse de leur marché, constituent un frein aux échanges intra-régionaux des DOM de l'Océan Indien* ». Le rayonnement régional de la Réunion n'aurait sans doute pas l'effet escompté pour son économie comme semble le penser le SRDEII, et il faudrait relativiser le potentiel économique de l'ouverture vers l'extérieur. L'IEDOM note toutefois qu'« *un potentiel d'échanges importants pourrait toutefois exister avec l'Afrique du Sud.* »

4.3.4 Renforcer les secteurs traditionnels

Dans son rapport²⁸⁵ Victorin Lurel estime que « *les relais de croissance porteurs de créations d'emploi permanents ne seront plus les productions traditionnelles* ». Pour autant les secteurs traditionnels ne sont pas à négliger car ils restent pourvoyeur d'emplois et génèrent de la valeur ajoutée. Pour la Réunion l'agriculture et de la pêche sont les secteurs traditionnels, depuis quelques années ils ont su faire leur mue et offrent encore des perspectives intéressantes de développement.

Pour l'agriculture, la canne à sucre représente la moitié des surfaces agricoles utiles et joue donc encore un rôle central, elle fait de la Réunion la première région de l'Union européenne productrice de sucre de canne. À noter que la Réunion a été précurseur pour avoir valorisé dès 1991 les résidus de canne à sucre, dits bagasse, pour produire de l'électricité dans des centrales thermiques, aujourd'hui 10 % de l'électricité produite à la Réunion est issue directement de la valorisation énergétique du bagasse²⁸⁶. Cette technologie et ce savoir faire sont depuis exportés dans le monde entier. Pour le reste de la production d'après les chiffres de l'IEDOM de 2016²⁸⁷ « *le taux de couverture du marché par la production locale (productions végétales et animales confondues) est de 77 % pour les produits frais, alors qu'il s'élève à 53 % pour le total des produits (frais, transformé, congelé)* », l'élevage réunionnais ayant connu un développement rapide depuis 30 ans avec une structuration jugée réussie par le Sénateur Eric Doligé²⁸⁸ pour qui « *l'organisation de la filière animale à La Réunion constitue un exemple pour d'autres filières dans ce département mais aussi dans les autres DOM* ». Malgré tout les importations sont en constante augmentation alors que les exportations stagnent (source DAAF²⁸⁹), les importations répondent à l'accroissement de la population et à l'évolution des modes de consommation, l'exemple typique de cette évolution étant la consommation en nette hausse des produits laitiers. L'agriculture garde donc un fort potentiel de développement pour tendre à couvrir les besoins locaux, si nécessaire en adaptant la production et en développant une filière de produits transformés économiquement rentable. Une autre source de renforcement de l'agriculture passe par le développement d'une offre haut de gamme à forte valeur ajoutée bâtie autour de l'image d'une production locale de qualité qui pourrait s'exporter. Dans ce domaine il y a également une marge de progression, puisque les principaux produits exportés sont le sucre, les produits de la grande pêche, le rhum et les

284 « Échanges régionaux Océan Indien - Mai 2014 - Les Notes de l'IEDOM - Publications - IEDOM », consulté le 8 août 2018, <http://www.iedom.fr/iedom/publications/les-notes-de-l-iedom/echanges-regionaux-ocean-indien-mai-2014>.

285 Victorin Lurel, « Rapport au premier ministre Egalité réelle outre-mer », consulté le 27 septembre 2018, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>.

286 « Panorama des industries agroalimentaires à La Réunion » (Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion, février 2013), consulté le 10 août 2018, http://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/MEP_IAA10_cle86e6dc.pdf.

287 « Rapport annuel 2016 sur la Réunion de l'Institut des Emissions des Départements d'Outre Mer (IEDOM) », consulté le 21 mai 2018, http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2016_la_re_union.pdf.

288 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, consulté le 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

289 « Panorama des industries agroalimentaires à La Réunion » (Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion, février 2013), consulté le 10 août 2018, http://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/MEP_IAA10_cle86e6dc.pdf.

aliments pour animaux (source DAAF²⁹⁰). À cette fin des labels de qualité ont fait leur apparition, il s'agit de « produits pays » ou de « nous l'avons fait » (nous l'avons fait) qui se veulent garant de la traçabilité, de l'origine du produit et du respect de normes de production. Dans le même cadre la filière bio constitue une autre piste de développement, les agriculteurs ne s'y sont pas trompés, les surfaces concernées augmentent de 25 % contre 17 % pour la métropole chaque année. Toutefois en 2016 les surfaces au label AB²⁹¹ ne représentaient que 1 % de la surface agricole utile, on peut donc imaginer le potentiel de développement, même s'il est aujourd'hui illusoire de penser que la bio remplacera en totalité la production traditionnelle. Pour aller encore plus loin, les pouvoirs publics ont trouvé judicieux de structurer le développement et la recherche dans le domaine de l'agriculture et plus largement des ressources naturelles en domaine tropical dans les secteurs agroalimentaire, des biotechnologies et de la santé, en montant le pôle de compétitivité Qualitropic²⁹². Qualitropic fédère les entreprises du secteur, les centres de recherche et de formation, c'est à ce jour le seul pôle de compétitivité²⁹³ de l'outre-mer

Concernant la pêche à la Réunion, c'est une activité qui comprend la petite pêche artisanale traditionnelle, la pêche palangrière et la pêche industrielle dans les zones de pêche des terres australes et antarctiques françaises (TAAF) puisque la Réunion en est le port base. D'après les chiffres avancés par le Sénateur Eric Doligé²⁹⁴ en 2009 la petite pêche représentait 85 % de la flotte et 45 % des emplois du secteur. Depuis la petite pêche décroît au fil du temps comme le souligne le ministère de l'outre-mer²⁹⁵, alors que la pêche palangrière et la grande pêche sont en plein essor. Avec une zone économique exclusive de 315 000km² la Réunion possède une zone de pêche quasiment identique à celle de la France métropolitaine ! L'INSEE dans son rapport sur la pêche australe à la Réunion note qu'elle est le 2^{ème} secteur exportateur en 2014 après celui du sucre de canne (80 millions d'euros contre 82 millions d'euros). C'est une activité à forte valeur ajoutée avec un taux de marge de 60 % contre 30 % en moyenne pour la métropole. Depuis quelques années une activité de transformation à terre se développe, tournée principalement vers le marché local, elle se tourne peu à peu vers l'exportation. Néanmoins le CESER²⁹⁶ souligne qu'un assouplissement des normes européennes en matière de pêche qui se révèlent inadaptées au contexte local de ressource halieutique serait encore bénéfique au secteur. La structuration du secteur a été particulièrement difficile, pendant longtemps l'individualisme et l'opposition des nombreux acteurs ont été particulièrement contreproductifs pour le secteur menant à une stagnation générale, à des faillites et des dépôts de bilan en cascade. Depuis 2012 les acteurs ont réussi à se fédérer autour de l'Association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA) qui joue maintenant un rôle de valorisation, de régulation des produits de la pêche et de l'aquaculture et assure un rôle moteur dans la promotion des produits locaux pour la conquête de nouveaux marchés. Des efforts de recherche et développement sont également déployés dans le secteur de la pêche, en particulier Hydrô Réunion, association Réunionnaise créée à l'initiative de la région Réunion, s'emploie à valoriser le développement des activités aquacoles dans l'île.

290 « Panorama des industries agroalimentaires à La Réunion » (Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion, février 2013), consulté le 10 août 2018, http://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/MEP_IAA10_cle86e6dc.pdf.

291 « La marque AB - Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique - Agence BIO », consulté le 10 août 2018, <http://www.agencebio.org/la-marque-ab>.

292 « Qualitropic », consulté le 10 août 2018, <http://www.qualitropic.fr/>.

293 « Les pôles de Compétitivité - Accueil - Moteur de croissance et d'emploi », consulté le 10 août 2018, <http://competitivite.gouv.fr/>.

294 Doligé Eric, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009, , consulté 10 mai 2018, <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

295 « La Réunion - Économie », Service d'Information du Gouvernement, 29 novembre 2016, <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-reunion-economie>.

296 CESER Réunion, « Rapport sur l'ancrage territorial des politiques publiques pour le développement des entreprises et de la Réunion », 2 septembre 2016, consulté le 17 juillet 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/16.09.02_Rapport_ANCRAGE_TERRITORIAL_Site_01.pdf.

Les secteurs traditionnels offrent donc encore des opportunités de développement intéressantes, grâce essentiellement à l'action des pouvoirs publics qui ont joué un rôle fondamental pour les structurer, organiser les filières, fédérer la recherche et le développement et les soutenir financièrement. Outre les aides à l'investissement, les subventions, les secteurs traditionnels bénéficient de dispositifs fiscaux favorables et sont exonérés de charges sociales. D'après la DAAF²⁹⁷ entre 2003 et 2013 les entreprises des secteurs traditionnels ont bénéficié de 91 millions d'euros d'argent public de source nationale et européenne. Sans le soutien des pouvoirs publics l'industrie agroalimentaire de la Réunion aurait continué son inexorable déclin plombée par l'étroitesse du marché insulaire. Les pouvoirs publics continuent aujourd'hui à porter à bout de bras cette industrie, à grand renfort d'aides et de subventions et en entretenant largement les agences et les associations du secteur pour un retour sur investissement qu'il est bien difficile d'évaluer en espérant qu'un jour le secteur atteindra le seuil de rentabilité nécessaire à sa survie.

Le secteur du tourisme s'est également affirmé comme un autre pilier de l'économie réunionnaise, d'après l'IEDOM²⁹⁸ « *le poids de l'industrie touristique dans l'économie est supérieur à celui de secteurs traditionnels de l'île, tels que l'agriculture et la pêche ou l'industrie agroalimentaire* ». Toujours d'après l'IEDOM en 2016 l'île a accueilli 458 261 touristes, dont 80,6 % viennent de métropole, 9,6 % des pays voisins, 8 % d'Europe et 1,9 % d'autres pays. Le tourisme d'agrément représente plus de la moitié des touristes, les touristes « affinitaires » qui viennent rendre visite à leur famille ou à des amis 35 % et le tourisme d'affaire 11,4 %. L'origine des touristes met en exergue le fait qu'il existe encore un fort potentiel de développement notamment de la clientèle européenne. L'île voisine Maurice a accueilli ainsi en 2017 1 341 860 touristes²⁹⁹ dont 43,1 % venaient d'Europe (hors France) ! En tant que destination tropicale, la Réunion est cependant handicapée par son nombre limitée de plages et souffre dans ce domaine grandement de la comparaison avec l'île Maurice voisine, la crise requin n'ayant rien arrangé avec une probabilité d'attaque qui a été multipliée par 23 entre 2005 et 2016³⁰⁰ ! En revanche si elle ne peut rivaliser avec l'île Maurice pour ses plages, elle se démarque par son intérieur sauvage, montagneux qui a su préserver un mode de vie traditionnel et cible plutôt une clientèle amatrice de randonnée et d'authentique malheureusement moins nombreuse que celle amatrice de plages. Il ne faut cependant pas occulter les problèmes apportés par le tourisme, son développement doit se conjuguer avec la préservation de l'environnement et doit être régulé à bon escient. Le tourisme a déjà malheureusement déjà fait une victime qui est l'artisanat traditionnel réunionnais totalement supplanté par l'artisanat malgache à bas prix, il a envahi maintenant totalement les marchés et les échoppes de tourisme au détriment des productions locales devenues quasi inexistantes.

4.3.5 Développer l'économie sociale et solidaire

L'économie sociale et solidaire (ESS) constitue également une piste de développement économique, elle présente l'avantage de concilier l'activité économique avec l'équité sociale avec des valeurs humanistes et un impact social favorisant le partage. Ces dernières années, l'ESS s'est traduit par le développement du commerce dit équitable ou de l'épargne solidaire, elle est une des réponses aux enjeux des sociétés modernes individualistes et elle paraît particulièrement appropriée au contexte réunionnais car elle contribue à

297 « Panorama des industries agroalimentaires à La Réunion » (Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion, février 2013), consulté le 10 août 2018, http://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/MEP_IAA10_cle86e6dc.pdf.

298 « Rapport annuel 2016 sur la Réunion de l'Institut des Emissions des Départements d'Outre Mer (IEDOM) », consulté le 21 mai 2018, http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2016_la_re_union.pdf.

299 Jean Claude Le Roy, « International Travel and Tourism, Year 2017 », *Maurice Info* (blog), 28 février 2018, consulté le 11 août 2018, <http://www.maurice-info.mu/international-travel-and-tourism-year-2017.html>.

300 Erwann Lagabriele et al., « Environmental and anthropogenic factors affecting the increasing occurrence of shark-human interactions around a fast-developing Indian Ocean island », *Scientific Reports* 8, n° 1 (4 juillet 2018), consulté le 17 août 2018, <https://doi.org/10.1038/s41598-018-21553-0>.

renforcer la cohésion sociale. L'ESS a fait récemment l'objet d'une loi³⁰¹, pour reprendre les termes du ministère de l'Économie, des Finances, de l'Action et des comptes publics³⁰² « *elle encourage un changement d'échelle de l'économie sociale et solidaire, fonde une stratégie de croissance plus robuste, donne aux salariés le pouvoir d'agir et soutient le développement durable local* ». Cette loi crée la notion d'entreprises de l'ESS avec un agrément propre, elles peuvent bénéficier ainsi de financement particulier et d'un accès privilégié à certains appels d'offres de la commande publique. La loi fixe la gouvernance de l'ESS, pour la Réunion c'est la Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire de la Réunion (CRESS Réunion)³⁰³ qui a pour mission d'assurer au plan local la promotion et le développement de l'ESS. D'après la CRESS Réunion, l'ESS représentait en 2015 11,1 % des emplois salariés de l'île, elle estime que « *Le potentiel de développement de l'ESS est important car, aujourd'hui encore, de nombreux besoins ne sont pas pris en charge par le secteur marchand* ».

Pourtant on peut noter que sur les 3740 établissements référencés par la CRESS Réunion³⁰⁴ comme faisant partie de l'ESS il n'y a encore aucune entreprise commerciale, on y trouve que des associations subventionnées par de l'argent public. On peut donc penser que la prise de conscience n'a pas touché l'économie réelle, que les mesures de développement ne sont pas suffisamment incitatives pour modifier encore le marché ou bien encore que l'ESS n'est qu'un mirage ou une utopie d'économie alternative qui n'a pas sa place dans le monde réel.

Conclusion Titre 4 : Les actions de politique publique pour rééquilibrer le modèle de société

Ces dernières années, on ne peut accuser les pouvoirs publiques d'avoir fait preuve de passivité pour encourager le développement de la Réunion et diminuer les inégalités. L'État et les collectivités locales ont fait preuve d'un interventionnisme marquant dans l'économie locale qui l'a réorganisée en profondeur durablement. Des nombreuses actions ont été lancées tout azimut aussi bien à destination des secteurs traditionnels que des secteurs porteurs d'avenir en s'appuyant sur les atouts de l'île. Ces actions sont menées à grands renforts de subventions, d'aides et de dispositifs fiscaux et réglementaires et ont vu pour assurer la coordination et le développement des nombreuses filières professionnelle la création d'un maquis d'agences, ou d'associations financées par de l'argent public et conduisant à l'embauche d'un grand nombre de collaborateurs également payés par de l'argent public. En revanche dans le même temps l'État a repoussé sine die les réformes structurelles qui auraient pu avoir un impact significatif sur la réduction des inégalités comme les sur rémunérations.

L'avenir nous dira s'il y a un retour sur investissement et si ces dispositifs ne se contentent pas de maintenir une économie artificielle dépendante de l'argent public au lieu de soutenir le développement d'une économie endogène qui se veut autonome et créatrice d'emplois pérennes.

En attendant que le développement de l'économie vienne réduire les inégalités, les actions dans le domaine social se contentent de gérer la situation de la pauvreté au mieux. On peut trouver des similitudes entre les problèmes dans les banlieues défavorisées de métropole et la Réunion, à l'échelle nationale le gouvernement

301 «Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire», consulté le 11 août 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>.

302 «La loi Économie sociale et solidaire», Le portail des ministères économiques et financiers, consulté le 11 août 2018, <https://www.economie.gouv.fr/ess-economie-sociale-solidaire/loi-economie-sociale-et-solidaire>.

303 «Accueil | Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire de la Réunion | CRESS de la Réunion», consulté le 11 août 2018, <http://www.cress-reunion.com/>.

304 « Réunion | CNCRES », consulté le 11 août 2018, <https://liste-entreprises.cncres.org/reunion>.

en place semble penser que la réponse ne doit pas être que financière, pour preuve le rapport Borloo³⁰⁵ pour rétablir l'égalité républicaine dans les quartiers défavorisés qui a été écarté en partie pour son montant de 48 milliards d'euros, mais également parce que les politiques traditionnelles pensées par des «*mâles blancs*»³⁰⁶ ne marchent pas. En attendant le gouvernement s'est lancé dans une vaste transformation du modèle social³⁰⁷, les réformes qu'ils comptent engager seront révélatrices de l'ambition du gouvernement à faire bouger les lignes en profondeur. Le plan pauvreté présenté par le président Emmanuel Macron le 13 septembre 2018³⁰⁸ en fait partie. Ce plan, qui doit comporter une déclinaison pour l'outre-mer dans le cadre des assises de l'outre-mer, manque cruellement d'ambition et se limite à des ajustements techniques des politiques sociales. Pour l'outre-mer et la Réunion en particulier, l'État n'est toujours pas décidé à engager les réformes structurelles, ni même à ouvrir le débat des sur-rémunérations ou de la fiscalité, il a plutôt tendance à marquer son désengagement. Il se concrétise par la délégation croissante des activités de soutien social au profit du monde associatif qui doit faire à sa révolution face à une réglementation galopante, aux contraintes européennes et à la baisse des subventions au risque de perdre son âme et d'entraîner une marchandisation du soutien social qui ne se fera qu'au détriment des plus démunis.

305 Jean Louis Borloo, « Vivre ensemble Vivre en grand la République pour une réconciliation nationale », 26 avril 2018, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/sra4_complet.pdf.

306 Présidence de la République, « Discours du Président de la République La France, une chance pour chacun », www.elysee.fr, consulté le 11 août 2018, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-la-france-une-chance-pour-chacun/>.

307 « Edouard Philippe assume pleinement vouloir la “transformation” du modèle social », consulté le 28 septembre 2018, <https://www.latribune.fr/economie/france/edouard-philippe-assume-pleinement-vouloir-la-transformation-du-modele-social-750358.html>.

308 Ministère des solidarités et de la santé, « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », 13 septembre 2018, consulté le 28 septembre 2018, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_annonce_strategie_v26_pages.pdf.

Conclusion

Les progrès accomplis depuis la départementalisation sont spectaculaires, la Réunion est passée en quelques décennies à peine du stade d'un pays avec toutes les caractéristiques du tiers monde à un pays moderne et développé. Pourtant des écarts et des inégalités subsistent encore qui font de la Réunion de loin le département français le plus inégalitaire par bien des côtés. Alors que les politiques publiques ont su faire preuve d'une relative efficacité entre les années 60 et 80 sous l'impulsion sans doute de Michel Debré, sortant une grande partie de la population de la misère, depuis les années 90 elles ne parviennent plus à réduire les inégalités. Les politiques publiques se sont enchaînées en fonction des changements de majorité, de réponses immédiates à l'actualité du moment, incohérentes entre elles, sans continuité ni suivi et évaluation. Malgré la volonté politique affichée, l'argent public dépensé, les dispositifs fiscaux et réglementaires, elles n'ont jamais permis de favoriser le développement d'une économie endogène créatrice d'emplois pas plus que le maquis d'agences et d'associations interprofessionnelles montées sous l'égide des collectivités locales. Tout au plus elles sont parvenues à maintenir un fragile équilibre social en évitant qu'une plus grande frange de la population bascule dans la pauvreté et se contentent de la gérer. Pire encore elles ont contribué à entretenir une structure sociale inégalitaire avec sa classe dominante et ses élus qui n'ont pas toujours intérêt à ce que les choses évoluent. Nul doute qu'en appliquant à la Réunion avec son substrat historique et social bien particulier, les recettes et les règles du modèle métropolitain dans le pur esprit jacobin qui anime l'État français, il était audacieux de penser que la greffe pouvait prendre sans bouleverser durablement la société réunionnaise. Le rattrapage par rapport à la métropole par copier coller porte en lui la genèse des difficultés que connaît encore le département. Les choses auraient été peut être différentes si on avait envisagé un développement spécifique en profitant des atouts locaux et en tenant du contexte local quitte à s'écarter quelque peu du modèle métropolitain.

La société réunionnaise aujourd'hui est en crise, la cellule familiale se désagrège, la solidarité des communautés se fissure. Les jeunes générations en perte de repères et de valeurs, nées dans une société de l'abondance et de l'argent facile, ont une capacité bien moindre à supporter les inégalités que leurs parents et vivent très mal le fait d'être exclues de la société de consommation. L'image de la population réunionnaise plurielle, tolérante et vivant en harmonie est aujourd'hui écornée avec une délinquance en nette augmentation, l'apparition de tensions intercommunautaires et la percée historique du front national aux dernières élections présidentielles. Les syndicats ne parviennent plus à fédérer et à contenir la grogne sociale. On peut même s'étonner que l'explosion sociale tant redoutée n'ait pas encore eu lieu, mais le point d'équilibre social vacille aujourd'hui dangereusement.

Pour noircir encore le tableau, on peut rajouter que la Réunion a des handicaps sévères, elle est ainsi exposée à quasiment tous les risques majeurs, elle est isolée et à l'écart des circuits économiques et touristiques. Elle doit également faire face aux défis de la surpopulation, du vieillissement et de la transition énergétique. Malgré cela son économie est dynamique et crée des emplois, même s'ils sont insuffisants pour résorber le chômage. Ses spécificités naturelles, le fait d'être un territoire à la fois français et de l'Union européenne ainsi que la variété de sa population sont toutefois des atouts et autant de facteurs d'attractivité de l'île.

Pour réduire les inégalités, les solutions ne sont pas seulement locales car le problème touche l'ensemble des départements et régions d'outre-mer voire plus globalement la France entière dans des proportions heureusement bien plus mesurées. Le problème est d'abord national et demande une réponse à ce niveau pour engager des réformes structurelles de fond qui auront un réel impact sur le long terme. Même si au plus haut sommet de l'État on partage l'avis sur le constat d'échec des politiques sociales, malgré les annonces, on peut s'interroger sur la volonté du gouvernement de s'engager dans des actions de rupture en repoussant

sine die toutes idées d'ouvrir le débat sur les sur-rémunérations ou sur la politique fiscale. On peut déplorer l'opportunité manquée de faire les départements d'outre-mer des champs d'expérimentation de politiques publiques innovatrices qui auraient pu ensuite être appliquées à la métropole. Bien loin de s'accaparer le sujet, le gouvernement actuel renvoie à leurs responsabilités les édites locaux.

Le CESER Réunion dans son rapport sur le projet de loi égalité réelle³⁰⁹ dressant le constat du désengagement de l'État estimait que c'était « *aux domiens de financer eux-mêmes leur égalité réelle* ». Ce désengagement est bien parti pour être permanent en étant inscrit dans le projet de constitution qui donnera une bien plus large autonomie aux collectivités locales pour faire plus avec moins déportant sur les élus locaux les choix difficiles et les solutions innovantes dans le carcan réglementaire et législatif français et européen. L'autonomie dont les responsables politiques réunionnais ne voulait pas par attachement à la République française en restant dans le droit commun leur est maintenant imposée contre leur volonté. Dans la pratique cette autonomie est toute relative car les marges de manœuvre des collectivités locales restent extrêmement réduites, elles ne peuvent engager les réformes structurelles qui sont du domaine de compétence de l'État qui pourraient avoir un impact sur la réduction des inégalités. Ce désengagement se traduit également par un moindre soutien financier aux associations, pourtant l'État et les collectivités locales leur ont massivement délégué des pans entiers de services publics notamment sociaux et elles jouent aujourd'hui un rôle majeur dans la cohésion sociale en étant sur le terrain en prise directe avec la précarité. Ces mêmes associations sont confrontées également à une réglementation galopante et au droit de la concurrence imposé par l'Europe qui les obligent à faire leur révolution au risque de démotiver les bénévoles qui les animent, de mettre en péril leur modèle et d'entraîner une marchandisation du soutien social pénalisante pour les plus démunis.

L'État et les collectivités locales peuvent également compter sur l'Union européenne. Même si les règles et normes européennes qui s'appliquent de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer sont souvent vues comme des freins au développement, malgré tout l'Union européenne joue globalement un rôle très positif pour le développement des régions ultra périphériques dont fait partie la Réunion notamment grâce aux fonds dédiés aux régions les moins favorisées d'Europe. Les dernières communications de la Commission sur les RUP laissent penser que les spécificités et les aides dont elles bénéficient vont perdurer même si on peut s'inquiéter du devenir de la taxe de l'octroi de mer qui est une source importante de financement des collectivités locales.

Face au désengagement de l'État, il revient donc aux édiles locaux de prendre leurs responsabilités pour lutter contre les inégalités. Or comme si l'île ne cumulait déjà pas suffisamment de calamités de toutes sortes, pour paraphraser Shakespeare « *il y a quelque chose de pourri* » à la Réunion, elle est touchée d'un mal pernicieux qui gangrène littéralement tous les pans de la société, diffusé par une minorité de profiteurs portés par l'appât du gain facile et bien situés à tous les échelons du pouvoir et bien au fait du fonctionnement du système pour pouvoir mieux l'exploiter à leur profit dans une relative impunité. Paul Vergès disait³¹⁰ que « *c'est le système qui corrompt ou décourage (...) beaucoup ne cherchent à développer un secteur économique qu'en fonction de subventions ou de primes (...) ce qui fait le drame de la vie politique réunionnaise, c'est que la bourgeoisie locale n'apparaît pas, dans son ensemble, comme une force de progrès qui pourrait faire avancer la société réunionnaise. Elle est en pleine faillite devant l'opinion* ». Cette faillite morale fait des ravages dans la société réunionnaise, elle décrédibilise les institutions et détourne concrètement des fonds publics au détriment du développement économique et du progrès social sans le moindre scrupule quitte même à dégrader la santé des réunionnais (cf. le scandale de l'Aurur ou les ravages

309 CESER Réunion, « Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de la Réunion sur le rapport Lurel sur l'égalité réelle outre-mer », 13 juillet 2016, consulté le 18 mai 2018, https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/16.07.13_Avis_projet_loi_Eg_reel_adoption_Bureau.pdf.

310 Paul Vergès et Brigitte Croisier, *D'une île au monde: entretiens avec Brigitte Croisier* (Paris: Editions Harmattan, 1993).

causées par un rhum peu taxé, sujets développés plus en amont de ce mémoire), c'est un frein majeur à la réduction des inégalités. Les élus de la Réunion, les élites et acteurs locaux ont beau jeu de dénoncer le colonialisme de l'État et la différenciation qui est faite entre l'outre-mer et la métropole par les instances parisiennes pour s'affranchir de leur responsabilité quant à la réduction des inégalités, il aurait tout intérêt de balayer d'abord devant leur porte. L'État et les pouvoirs publics ne sont cependant pas totalement innocents dans cet état de fait, pendant longtemps ils ont fait preuve d'une certaine indifférence, voire de complicité tacite ou active. De fait en voulant réduire les inégalités entre la Réunion et la métropole on entretient un système qui augmente les inégalités au sein de la population réunionnaise ! Malgré tout, le seuil de tolérance semble être dépassé, à la fois pour la population réunionnaise qui s'est exprimée dans les urnes en faveur de parties populistes et à la fois pour l'État qui ne peut plus décentement laisser faire et laisser perdurer un système dévoyé de l'idéal de développement de la société réunionnaise et qui entretient, voire renforce les inégalités. Cela passe entre autres par une révolution copernicienne qui se traduit par une moralisation du système et de la vie politique locale. Cependant avec la faible marge de manœuvre laissée dans la pratique aux collectivités locales et aux élus locaux, il sera très certainement très difficile de révolutionner le système. Seules des actions coordonnées dans la durée par petites touches en actionnant différents leviers de façon plus ou moins simultanée initiées par les collectivités locales et dans une moindre mesure par l'État pourront réduire les inégalités sur la base d'un système qui continuera à injecter des millions d'euros d'argent public dans des structures diverses et dans une économie maintenue à bout de bras. L'avenir nous dira s'il y aura un retour sur investissement et si ces dispositifs ne se contentent pas de maintenir une économie artificielle dépendante de l'argent public au lieu de soutenir le développement d'une économie endogène qui se veut autonome et créatrice d'emplois pérennes. Loin des yeux, loin du cœur, il se peut aussi bien que le système perdure en l'état et qu'on se contente de continuer à gérer les inégalités en faisant juste ce qu'il faut pour éviter l'explosion sociale. Le passé a montré que l'outre-mer ayant des handicaps structurels majeurs, seule une politique nationale pouvait assurer son développement, ce fut le cas pour la Réunion, mais également pour la Guyane notamment grâce à l'installation du centre spatial de Kourou qui a permis son décollage économique et en débordant du cadre des départements d'outre-mer de la Polynésie Française avec le centre d'essais du Pacifique chargé de réaliser les essais nucléaires français. Cependant malgré l'affichage officiel du gouvernement en faveur d'un relatif statu quo sur les avantages concédés à une frange de la population en outre-mer qui ne se justifie plus, on peut observer que ses services œuvrent sûrement mais lentement à la suppression de tous ses avantages indus qui creusent les inégalités, évitant ainsi au gouvernement une confrontation avec des élus locaux incapables de voir plus loin que leurs prochaines élections.

Au final malgré cette pointe d'espoir d'un rebond et d'une récente et timide reprise en main des services de l'État, on peut dresser le constat amer que le système politique et social qui prévaut sur l'île est appelé à persister encore longtemps avec l'élargissement de l'autonomie des collectivités. L'héritage social continuant à orienter le destin des individus. L'égalité des chances tant vantée dans nos sociétés démocratiques est malheureusement une illusion et la naissance dans une famille pauvre constitue un handicap sévère pour espérer gravir les échelons de la réussite sociale. Tout au plus on peut se réjouir qu'à la Réunion le rattrapage des années 70 80 a étendu la classe des grands privilégiés, qui ne se limite plus seulement aux descendants historiques des grands propriétaires terriens et a créé une classe moyenne au grand bénéfice de toutes les communautés, à l'exception notable toutefois des descendants directs d'esclaves noirs qui restent dans leur grande majorité touchés par la précarité. Ce déterminisme en fonction de son origine sociale est loin d'être spécifique à la Réunion, il se généralise à l'ensemble de la métropole, où un jeune issu de l'immigration vivant en Seine Saint Denis aura également le même handicap et ses chances de réussite réduites. Malgré les actions qui ont pu être menées notamment au travers de la loi sur l'égalité des

chances³¹¹, aujourd'hui encore d'après France Stratégie, en France « *un enfant de cadre supérieur a 4,5 fois plus de chances qu'un enfant d'ouvrier d'appartenir aux 20 % les plus aisés (...) L'origine sociale a un effet très discriminant sur l'accès à un niveau de vie élevé mais aussi sur le risque de faire partie d'un ménage pauvre* ». Dans son rapport « *nés sous la même étoile ? Origine sociale et niveau de vie* »³¹² France Stratégie reprend à son compte un titre du groupe marseillais IAM³¹³, dont les paroles évoquent ce déterminisme social : « *La vie est belle, le destin s'en écarte/Personne ne joue avec les mêmes cartes (...) Pourquoi fortune et infortune ? Pourquoi suis-je né les poches vides, pourquoi les siennes sont-elles pleines de thunes ?* ». Dans le même ordre d'idée, un récent rapport de l'OCDE³¹⁴ affirme pour la France qu'il ne faut pas moins de six générations pour qu'un descendant de famille pauvre (dans l'échelle de revenu des 10 % les plus bas) accède à la classe moyenne avec un revenu dans la moyenne ! À peine 17% des enfants de parents non diplômés font des études supérieures, alors qu'ils sont 60% issus de parents ayant un diplôme supérieur, or l'étude fait un lien direct entre faible niveau d'éducation et pauvreté. La faible mobilité sociale n'est donc pas spécifique aux départements d'outre-mer et en particulier à la Réunion.

Ce qui fait la particularité de la Réunion, c'est la concentration dans un espace exigu d'un panel d'inégalités extrêmes où l'abondance et la richesse côtoient une large misère contrairement à la métropole où la pauvreté est moins visible, touchant une proportion bien moindre de la population et donc plus diffuse et groupée dans des ghettos modernes isolés du regard d'une société qui choisit de les ignorer. Ce qui fait également la spécificité de la Réunion c'est la prolifération des dérives et des affairistes en tout genre à tous les niveaux et dans tous les domaines qui pervertissent le système en toute impunité au détriment des défavorisés qui se retrouvent les dindons de la farce.

Comme le disait Aznavour dans sa célèbre chanson Emmenez-moi³¹⁵, « *il me semble que la misère serait moins pénible au soleil* », la pauvreté et ses effets y sont sous estimés et les politiques publiques gèrent à minima cette cohabitation dangereuse qui porte pourtant en elle les germes d'une explosion sociale qui aurait un effet dévastateur sur la société réunionnaise et marquerait l'échec patent de décennies de politiques sociales. Le risque d'un effet boule de neige en métropole n'est toutefois pas garanti, les populations défavorisées en métropole, partageant le sentiment que la misère est moins pénible au soleil, ne seront pas forcément solidaires de leurs homologues réunionnais. En revanche il est à peu près certain que le sentiment général d'ostracisme à l'encontre de l'outre-mer en sortirait considérablement renforcé. L'autre risque majeur est celui du refus des institutions et du système par une population, qui ne se limite plus seulement aux seuls défavorisés, exaspérée des affaires et qui s'exprimerait en poussant au pouvoir des groupes politiques populistes qui se nourrissent de la pauvreté et qui ne sont pas spécialement réputés pour favoriser la cohésion sociale et le développement économique et donc la réduction des inégalités.

311 « Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances », consulté le 7 septembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000268539>.

312 « Nés sous la même étoile ? Origine sociale et niveau de vie » (France Stratégie, juillet 2018), <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na68-nessouslamemeetoile-05-07-2018.pdf>.

313 IAM Officiel, IAM - Nés sous la même étoile (Clip officiel), consulté le 7 septembre 2018, https://www.youtube.com/watch?v=rn_UjJN3YQU.

314 « A broken social elevator how to promote social mobility », 7 juillet 2018, consulté le 7 juillet 2018, <http://www.oecd.org/france/social-mobility-2018-FRA-EN.pdf>.

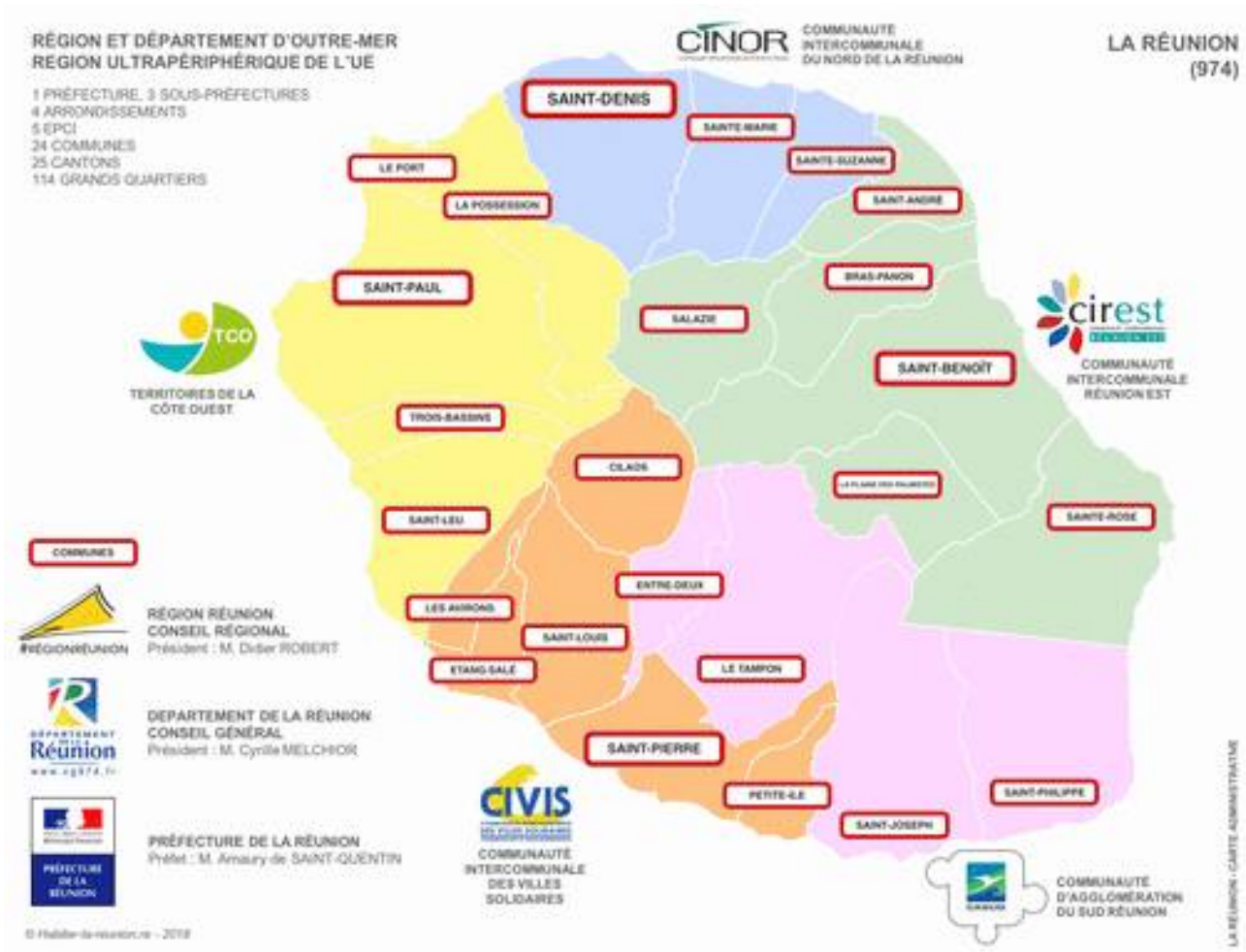
315 Aznavour Charles, « Aznavour - Emmenez-moi », YouTube, consulté le 1 octobre 2018, <https://www.youtube.com/channel/UCIvhgJ6zxpvaFTJqphy62w>.

Abréviations

ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire en alimentation, environnement et travail
ARS	Agence de santé
BTP	Bâtiment et travaux publics
BUMIDOM	Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer
CCAS	Centre communal d'action sociale
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CRC	Chambre régionale des comptes
CRESS	Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOM	Département d'outre-mer
DROM	Département et région d'outre-mer
CESER	Conseil Économique Social et Environnemental Régional
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
DAAF	Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
ESS	Économie sociale et solidaire
EROM	Loi égalité réelle outre-mer
FEDER	fonds européens de développement économique et régional
FSE	fond social européen
LODEOM	Loi pour le Développement Économique des Outre-Mer
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
NOTRé	nouvelle organisation territoriale de la République
NRL	Nouvelle route du littoral
OMS	Organisation mondiale de la santé

ORS	Observatoire régional de la santé
PCR	Parti communiste réunionnais
PNF	Parquet national financier
PPNG	Préfecture nouvelle génération
RGEC	Règlement générale d'exemption par catégorie
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
RUP	Région ultra périphérique
S3	Smart Specialisation Strategy
SAF	Syndrome alcoolisation fœtale
SAFER	société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SEFORRE	Schéma de l'Enseignement et des FORMations supérieurs et de la REcherche
SBA	Stratégie de bon achat
SMA	Service militaire adapté
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SRDEII	Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation
TFUE	Traité de fonctionnement de l'Union européenne
TSC	taxe spéciale sur la consommation des carburants

Annexe



Carte administrative de la Réunion (source <https://habiter-la-reunion.re>)

Bibliographie

Livres

- Condorcet, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat. *Cinq mémoires sur l'instruction publique*. Édité par Charles Coutel et Catherine Kintzler. Classiques des sciences sociales., 1791. <https://doi.org/10.1522/cla.coj.cin>.
- Condorcet, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat (1743-1794 ; marquis de) Auteur du texte, Emmanuel-Joseph (1748-1836) Auteur du texte Sieyès, et Jules-Michel Auteur du texte Duhamel. *Journal d'instruction Sociale ([Reproduction En Fac-Similé]) / Par Les Citoyens Condorcet, Sieyès et Duhamel*, 1793. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k97249>.
- Debré Michel. *Une politique pour la Réunion*. Plon, 1974.
- Fuma, Sudel. *L'esclavagisme à La Réunion, 1794-1848*. Paris : Saint-Denis: L'Harmattan ; Université de La Réunion, 1992.
- Gérard, Gilles. « La famille esclave à Bourbon ». Phdthesis, Université de la Réunion, 2011. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01038011/document>.
- Glissant, Édouard. *Poétique, IV : Traité du Tout-Monde*. Paris: Gallimard, 1997.
- Ouvrage collectif, *Un siècle d'émotions, regards sur 100 années d'histoire*, Recto-verso, vol. 1, 1 vol., 2000.
- Paul Vergès et Brigitte Croisier, *D'une île au monde: entretiens avec Brigitte Croisier* (Paris: Editions Harmattan, 1993).
- Prosper Eve. *Tableau du syndicalisme à La Réunion 1912 à 1968*. CNH. Histoire, s. d.
- Rawls, John. *A theory of justice*. Rev. ed. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1999.
- Vergès, Françoise. *Le ventre des femmes: capitalisme, racialisation, féminisme*. Collection « Bibliothèque Albin Michel idées ». Paris: Albin Michel, 2017.
- Viviane Tchernonog. *Le paysage associatif français - Hors-séries Juris - 11/2013 - 2e édition | Editions Dalloz*. Dalloz. Hors séries Juris. Juris éditions. Consulté le 7 août 2018. <https://www.editions-dalloz.fr/le-paysage-associatif-francais.html>.
- Wieviorka, Michel. *Les sciences sociales en mutation*. Sciences Humaines, 2018. https://editions.scienceshumaines.com/les-sciences-sociales-en-mutation_fr-281.htm.

Presse papier et internet

Articles du journal de l'île de la Réunion (JIR)

- « [Editorial] Abracadabra | Clicanoo.re », consulté le 17 octobre 2018, https://www.clicanoo.re/Editorial/Article/2017/06/24/Abracadabra_476408.
- « [Editorial] Marie Rose se fait du mauvais sang | Clicanoo.re », consulté le 17 octobre 2018, https://www.clicanoo.re/Aurar/Editorial/Article/2017/08/26/Marie-Rose-se-fait-du-mauvais-sang_487109.
- « Les lascars de la NRL ». Clicanoo.re. Consulté le 11 octobre 2018. https://www.clicanoo.re/Editorial/Article/2018/10/06/Les-lascars-de-la-NRL_552551.
- « Le trou », Clicanoo.re, consulté le 17 octobre 2018, https://www.clicanoo.re/Editorial/Article/2018/09/01/Le-trou_547052.
- OK, « Jean-Paul Virapoullé réagit aux violences d'Halloween : "Le RSA a détruit la société Réunionnaise" », Clicanoo.re, consulté le 3 novembre 2018, <https://www.clicanoo.re/Faits-Divers/Article/2018/11/03/Jean-Paul-Virapoullé-reagit-aux-violences-dHalloween-Le-RSA-detruit>.
- P.M. « Un rond de coqs financé par l'Etat ? » *journal de l'île*, 3 mars 2018.
- « Tollé autour des mangues d'Égypte ». Clicanoo.re. Consulté le 28 septembre 2018. https://www.clicanoo.re/Economie/Article/2018/09/20/Tolle-autour-des-mangues-dEgypte_550079.
- « Viré pour avoir envoyé des photos à la presse : le GDS condamné ». Clicanoo.re. Consulté le 30 septembre 2018. https://www.clicanoo.re/Faits-Divers/Article/2018/05/19/Vire-pour-avoir-envoye-des-photos-la-presse-le-GDS-condamne_530769.

Presse locale

- « Fin de l'indexation des primes: le mouvement des syndicats hospitaliers va se durcir ». Réunion la 1ère. Consulté le 5 octobre 2018. <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/fin-indexation-primes-mouvement-syndicats-hospitaliers-va-se-durcir-634072.html>.
- « Saint-Louis: Juliana M'Doïhoma démise de sa fonction d'adjointe ». Réunion la 1ère. Consulté le 7 septembre 2018. <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/saint-louis-juliana-m-doïhoma-demise-sa-fonction-adjointe-604689.html>.
- David Gruson Réunion ancien directeur général du CHU de La, « Tribune Libre - "Dialyse Gate" : Une non pertinence des soins majeure pour les patients », Zinfos 974, l'info de l'île de La Réunion, consulté le 17 octobre 2018, https://www.zinfos974.com/Tribune-Libre-Dialyse-Gate-Une-nonpertinence-des-soins-majeure-pour-les-patients_a125400.html

« Joël de Palmas: “Le syndicalisme traverse une crise de croissance” ». Linfo.re. Consulté le 16 août 2018. <https://www.linfo.re/la-reunion/societe/le-syndicalisme-a-la-reunion>.

« 202 signalements pour radicalisation à caractère terroriste dans les départements d’Outre-mer », Outre-mer la 1ère, consulté le 27 octobre 2018, <https://la1ere.francetvinfo.fr/202-signalements-radicalisation-caractere-terroriste-departements-outre-mer-449397.html>.

Presse nationale

« Agnès Buzyn charge les Insoumis: “Vous vous nourrissez de la pauvreté” », L’Obs, consulté le 29 octobre 2018, <https://www.nouvelobs.com/politique/20180918.OBS2549/agnes-buzyn-charge-les-insoumis-vous-vous-nourrissez-de-la-pauvrete.html>.

« Edouard Philippe assume pleinement vouloir la “transformation” du modèle social ». Consulté le 28 septembre 2018. <https://www.latribune.fr/economie/france/edouard-philippe-assume-pleinement-vouloir-la-transformation-du-modele-social-750358.html>.

« Innoveox plombé par son échec à La Réunion ». La Tribune. Consulté le 7 août 2018. <https://objectifaquitaine.latribune.fr/innovation/2017-07-13/innoveox-plombe-par-son-echec-a-la-reunion-743893.html>.

« Le groupe Innoveox a été liquidé ». Consulté le 7 août 2018. <https://objectifaquitaine.latribune.fr/innovation/2017-09-05/le-groupe-innoveox-a-ete-liquide-749138.html>.

« “Pas question de revenir sur la sur-rémunération” des fonctionnaires en Outre-mer ». *Actualité fonction publique territoriale* (blog), 27 novembre 2017. <https://www.weka.fr/actualite/remuneration/article/pas-question-de-revenir-sur-la-sur-remuneration-des-fonctionnaires-en-outre-mer-58991/>.

« Pour Macron, les aides sociales coûtent un “pognon de dingue” sans résoudre la pauvreté ». Consulté le 5 août 2018. https://www.lemonde.fr/emmanuel-macron/article/2018/06/13/pour-macron-les-aides-sociales-coutent-un-pognon-de-dingue-sans-resoudre-la-pauvrete_5313870_5008430.html.

Wolton Dominique. « DOM-TOM, un exil intérieur? » *Le Monde*, 4 octobre 2004. https://www.lemonde.fr/societe/chat/2004/10/04/dom-tom-un-exil-interieur_1360_3224.html.

Rapports et avis officiels

Rapports et avis de la Cour des comptes et de la Chambre régionale des comptes de la Réunion

Cour des comptes. « Audit de la cour de comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques », 29 juin 2017. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170629-diaporama-rspfp.pdf>.

Cour des comptes, « Rapport sur l’éducation prioritaire », 17 octobre 2018, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-10/20181017-rapporteducation-prioritaire.pdf>.

Cour des comptes, « Rapport sécurité sociale sur l’insuffisance rénale chronique terminale », 9 septembre 2015, consulté le 17 octobre 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150915-rapport-securite-sociale-2015-insuffisance-renale-chronique-terminale.pdf>.

« Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire: une place à trouver dans la nouvelle organisation de l’État ». Consulté le 27 septembre 2018. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/10-controle-legalite-et-budgetaire-RPA2016-Tome-1.pdf>.

« Rapport sur les finances publiques locales 2017 », 11 octobre 2017. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>.

« Le rapport public annuel 2012 ». Cour des comptes, 22 juillet 2018. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2012>.

Chambre régionale des comptes de la Réunion. « Avis de la chambre régionale des comptes de la Réunion concernant le budget primitif 2018 de la commune de Saint-Louis », 10 juillet 2018. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-07/REA2018-006.pdf>.

« Avis de la Chambre régionale des comptes de la Réunion sur le budget de la commune de Saint Louis ». Consulté le 7 septembre 2018. <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/43405>.

Rapports et avis du CESER Réunion

« Avis du conseil économique, social et environnemental régional sur le projet de loi de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer », 13 juillet 2016. https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/16.07.13_Avis_projet_loi_Eg_reel_adoption_Bureau.pdf.

CESER Réunion. « Diabète et santé publique à la Réunion: comment transformer un cercle vicieux en un cercle vertueux? ... », 27 mai 2014. https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/14.05.27_Rapport_diabete_nouvelle_mise_en_forme.pdf.

« Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de la Réunion sur le rapport Lurel sur l’égalité réelle outre-mer », 13 juillet 2016. https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/16.07.13_Avis_projet_loi_Eg_reel_adoption_Bureau.pdf.

« Rapport sur l’ancrage territorial des politiques publiques pour le développement des entreprises et de la Réunion », 2 septembre 2016. https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/16.09.02_Rapport_ANCRAGE_TERRITORIAL_Site_01.pdf.

« Regard sur la pauvreté à la Réunion ». Conseil Economique, Social et environnemental Régional de la Réunion, 1 décembre 2017. https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/17.12.01_Rapport_Regard_Pauvrete_a_la_Run_AP.pdf.

« Contribution du Comité Économique, Social et Environnemental Régional de l'île de la Réunion pour le développement de l'égalité réelle », 14 mai 2018. https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/16.09.02_Contribution_Annexes_Eg_reelle_AP.pdf.

« Egalite_reelle_Contributions_du_CESER_de_la_Reunion_.pdf ». Consulté le 9 mai 2018. https://www.ceser-reunion.fr/fileadmin/user_upload/tx_pubdb/archives/Egalite_reelle_Contributions_du_CESER_de_la_Reunion_.pdf.

Rapports au gouvernement

Borloo, Jean Louis. « Vivre ensemble Vivre en grand la République pour une réconciliation nationale », 26 avril 2018. http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/sra4_complet.pdf.

« Livre bleu de l'outre-mer ». Assises de l'outre-mer, juin 2018. https://assets.ctfassets.net/xx83r0rav05e/2fFvmCeGTq8sc6uwwA4WOa/20e3c42d716f56bfa8e7faa2e2474152/Livre_Bleu_Inte_gral_28JUIIN.pdf.

Lurel, Victorin. « Rapport au premier ministre Egalité réelle outre-mer ». Consulté le 27 septembre 2018. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000180.pdf>.

Philippe Vitale, Wilfrid Bertile, Prosper Eve, et Gilles Cauvin. « Etude de la transplantation de mineurs de la Réunion en France hexagonale 1962-1984 », 2018. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/184000184.pdf>.

Rapports, avis du Sénat et de l'Assemblée nationale

Doligé Eric. « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », 7 juillet 2009. <https://www.senat.fr/rap/r08-519-1/r08-519-1.html>.

« Le BTP outre-mer au pied du mur normatif: Faire d'un obstacle un atout ». Consulté le 25 juillet 2018. http://www.senat.fr/rap/r16-601/r16-601_mono.html.

« N° 1153 - Rapport d'information de MM. Philippe Gomès et Philippe Vigier déposé par la délégation aux outre-mer sur la défiscalisation dans les outre-mer ». Consulté le 11 octobre 2018. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1153.asp>.

« N° 2383 tome I - Rapport d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social ». Consulté le 7 août 2018. http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r2383-tl.asp#P1799_385703.

« N° 4055 - Avis de M. Serge Letchimy sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (n°4000). » Consulté le 23 juillet 2018. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4055.asp>.

Marleix, Olivier. « Administration territoriale conduite et pilotage des politiques de l'intérieur vie politique, culturelle et associative ». Consulté le 27 septembre 2018. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0278-tl.pdf>.

« Rapport d'information du sénat: Santé et logement: comment accompagner la Martinique et la Guyane? », consulté le 9 mai 2018. http://www.senat.fr/rap/r10-764/r10-764_mono.html#toc5.

« RUP: normes agricoles et politique commerciale européenne - Sénat ». Consulté le 25 juillet 2018. <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr16-065.html>.

« Délégation sénatoriale à l'outre-mer : audition du défenseur des droits Dominique Baudis le 3 avril 2013 », 9 mai 2018. <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130401/outremer.html>.

Rapports officiels statistiques de l'INSEE et de l'IEDOM

« Bilan des migrations entre La Réunion et la France métropolitaine - Insee Analyses Réunion - 23 ». Consulté le 17 août 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2867072>.

« Des ménages toujours plus petits - Insee Flash Réunion - 40 », 31 mai 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1371132>.

« Dossier complet – Département de La Réunion (974) | Insee », 10 juin 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-974>.

« Échanges régionaux océan Indien - Mai 2014 - Les Notes de l'IEDOM - Publications - IEDOM ». Consulté le 8 août 2018. <http://www.iedom.fr/iedom/publications/les-notes-de-l-iedom/echanges-regionaux-océan-indien-mai-2014>.

« Élections présidentielles et législatives de 2002 à 2017 : une participation atypique en 2017 - Insee Première - 1671 ». Consulté le 16 août 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3140794>.

INSEE. « Définition - Indice de Gini / Coefficient de Gini ». Consulté le 5 octobre 2018. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1551>.

« Déplacements domicile-travail - Insee Analyses Réunion n°4 », 16 décembre 2014. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285585>.

- « La population réunionnaise à l'horizon 2050 - Autant de seniors que de jeunes - Insee Analyses Réunion N°29 », 28 novembre 2017. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3254355>.
- « La Réunion garde ses diplômés du supérieur - Insee Analyses Réunion n°13 », 14 mars 2016. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908447>.
- « Les comportements alimentaires des Réunionnais - Un excès d'huile et de riz, un déficit de fruits et légumes - Insee Analyses Réunion N°12 », 17 décembre 2015. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1304115>.
- « Les jeunes Réunionnais - Le diplôme, clé de l'accès à l'emploi des jeunes Réunionnais - Insee Analyses Réunion n°20 », 10 juin 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2412290>.
- « Plus de 8 Réunionnais sur 10 sont natifs de l'île - Insee Flash Réunion n°73 », 6 septembre 2016. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2129130>.
- Institut des émissions des départements d'outre-mer. « Rapport annuel 2016 sur la Réunion », dition 2017. http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2016_la_reunion.pdf.
- « La pêche australe à La Réunion - Insee Analyses Réunion - 30 ». Consulté le 8 août 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3288602>.
- « La Réunion - Économie ». Service d'Information du Gouvernement, 29 novembre 2016. <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-reunion-economie>.
- « L'influence de la langue maternelle en question, à La Réunion - Revue économie de La Réunion | Insee ». Consulté le 7 août 2018. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1292345>.
- « Quatre Réunionnais sur dix vivent sous le seuil de pauvreté - Insee Analyses Réunion n°27 », 29 septembre 2017. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3128421>.

Documents stratégiques collectivités territoriales de la Réunion

- Conseil Régional de la Réunion. « Le contrat de plan Etat Region 2015 2020 de La Reunion », mai 2015. http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/Le_contrat_de_plan_Etat-Region_2015-2020_de_La_Reunion.pdf.
- « Le Schéma Régional de Développement Économique d'Internationalisation et d'Innovation (SRDEII) de la Réunion ». Consulté le 18 mai 2018. <https://www.regionreunion.com/IMG/pdf/srdeii.pdf>.
- « La stratégie régionale d'innovation de la Réunion », 12 août 2010. http://technopole-reunion.com/wp-content/uploads/2013/08/20100812_La_Strategie_Regionale_dinnovation_LaReunion1.pdf.
- « Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) (2011) », 18 mai 2018. <https://www.regionreunion.com/actualite/toute-l-actualite/le-schema-d-amenagement-regional-sar>.
- « Stratégie de spécialisation intelligente de la Réunion (S3) ». Consulté le 7 août 2018. http://www.innovonslareunion.com/fileadmin/user_upload/innovons/S3/2016-07_Nexa-Innovons-Brochure_190x265_FR_04.pdf.

Textes officiels – arrêts, arrêtés, circulaires, décisions et référés

Arrêté

Arrêté du 31 décembre 1990 fixant les mesures techniques et administratives relative à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la leucose bovine enzootique. Consulté le 28 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000352490&categorieLien=cid>.

Circulaires

Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. Consulté le 30 juillet 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020243534>.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION. « Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité. » Consulté le 27 septembre 2018. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/01/cir_34517.pdf.

Décisions de l'Union européenne

2004/162/CE: Décision du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE, Pub. L. No. 32004D0162, 052 OJ L (2004). [http://data.europa.eu/eli/dec/2004/162\(1\)/oj/fra](http://data.europa.eu/eli/dec/2004/162(1)/oj/fra).

Décision du Conseil n°940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, Pub. L. No. 32014D0940, 367 OJ L (2014). <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/940/oj/fra>.

Autres décisions

Décision du 31 août 2006 portant attribution du label «Grande cause nationale» et du label «Campagne d'intérêt général» pour l'année 2006. Consulté le 11 octobre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000459016>.

« Décisions relatives à la transformation de l'audiovisuel public ». Gouvernement.fr, 19 juillet 2018. <https://www.gouvernement.fr/partage/10417-decisions-relatives-a-la-transformation-de-l-audiovisuel-public>.

Arrêts de la CJUE

Arrêt CJUE 15 décembre 2015 (2018). <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172988&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=571469>.

CJUE. « Arrêt de la Cour (sixième chambre) Klaus Höfner et Fritz Elser contre Macrotron GmbH. », 23 avril 1991. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0041>.

Décisions du conseil Constitutionnel

Conseil constitutionnel. « Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 », 4 mai 2000. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/2000/2000-428-dc/decision-n-2000-428-dc-du-04-mai-2000.448.html>.

« Décision n° 2017-633 QPC du 2 juin 2017 », 2 juin 2017. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-633-qpc/decision-n-2017-633-qpc-du-2-juin-2017.149052.html>.

« Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 », 9 mai 1991. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con...-dc/decision-n-91-290-dc-du-09-mai-1991.8758.html>.

« Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 ». Conseil constitutionnel. Consulté le 27 septembre 2018. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82137DC.htm>

« Décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005 ». Conseil constitutionnel. Consulté le 30 septembre 2018. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005520DC.htm>.

Décisions d'une autre cour de justice

« Conseil d'Etat, Section, du 25 janvier 1991, 80969, publié au recueil Lebon ». Consulté le 27 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007791142&fastReqId=1253932668&fastPos=2&oldAction=rechJuriAdmin>.

« Cour Administrative d'Appel de Marseille, 5ème chambre - formation à 5, 15/04/2009, 07MA03382 ». Consulté le 27 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000021924340&fastReqId=2133437586&fastPos=1>.

Référés de la Cour des comptes

« Référé de la cour des comptes sur l'administration centrale du ministère des outre-mer (exercices 2011 à 2015) », 21 novembre 2016. <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34216>.

« Référé l'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt outre mer », 6 mars 2018. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180625-refere-S2018-0132-impot-outre-mer.pdf>.

Textes officiels et communications – Gouvernement, Assemblée nationale, Sénat

Textes fondateurs

« Constitution de la 5ème République Française », 4 octobre 1958. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958>.

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 | Légifrance, le service public de l'accès au droit (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 | Légifrance, le service public de la diffusion du droit (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Preambule-de-la-Constitution-du-27-octobre-1946>.

Projets de loi et de résolution

« Assemblée nationale ~ PLFSS POUR 2019(no 1297) - Amendement no 522 », consulté le 17 octobre 2018, <http://www.assembleenationale.fr/15/amendements/1297/CIION-SOC/AS522.asp>.

Dindar Nassimah. « Projet de loi de finances pour 2018 : Outre-mer », 23 novembre 2017. <http://www.senat.fr/rap/a17-111-4/a17-111-4.html>.

« N° 598 - Proposition de résolution de Mme Huguette Bello tendant à créer une commission d'enquête sur les causes de la prévalence élevée de la leucose bovine enzootique dans les élevages laitiers de La Réunion, sur ses conséquences sanitaires, économiques et sociales ainsi que sur les moyens d'y remédier en vue de la consolidation d'une filière bovine durable au service des consommateurs ». Consulté le 28 septembre 2018. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0598.asp>.

« N° 911 - Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ». Consulté le 25 juillet 2018. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp>.

« DP >PLF 2019 Un budget de transformation pour les outre-mer ». Service d'Information du Gouvernement, 24 septembre 2018. <http://www.outre-mer.gouv.fr/dp-plf-2019-un-budget-de-transformation-pour-les-outre-mer>.

Décrets et ordonnances

« Décret du 4 février 1794 (du 16 pluviôse an II) qui abolit l'esclavage des nègres dans les Colonies », consulté le 27 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000844525&dateTexte=>.

« Décret du 27 avril 1848 relatif à l'abolition de l'esclavage dans les colonies et possessions françaises », consulté le 27 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000295898&dateTexte=>.

Décret n° 2018-814 du 27 septembre 2018 relatif à l'indemnité allouée à certains fonctionnaires exerçant dans l'un des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 situés à La Réunion, 2018-814 § (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037439463&dateTexte=&categorieLien=id>.

« Décret n°78-399 du 20 mars 1978 relatif, pour les départements d'outre-mer, à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés accordés aux magistrats et fonctionnaires civils de l'Etat. | Legifrance ». Consulté le 14 août 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006062863>.

« Décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009 relatif à l'indemnité temporaire accordée aux personnels retraités relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite », consulté le 10 novembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020176863#>.

« Ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 relative à la publication d'informations non financières par certaines grandes entreprises et certains groupes d'entreprises | Legifrance ». Consulté le 30 juillet 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2017/7/19/2017-1180/jo/texte>.

Ordonnance n°60-1101 du 15 octobre 1960 RELATIVE AU RAPPEL D'OFFICE PAR LE MINISTRE DONT ILS DEPENDENT, DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT EN SERVICE DANS LES DOM ET DONT LE COMPORTEMENT EST DE NATURE A TROUBLER L'ORDRE PUBLIC (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339698&categorieLien=id>.

Lois

« La loi Economie sociale et solidaire ». Le portail des ministères économiques et financiers. Consulté le 11 août 2018. <https://www.economie.gouv.fr/ess-economie-sociale-solidaire/loi-economie-sociale-et-solidaire>.

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256>.

Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000508749>.

Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000868445>.

« Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion. | Legifrance », 21 mai 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068076&dateTexte=>.

« Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion. | Legifrance », 21 mai 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068076&dateTexte=>.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.

Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. Consulté le 8 mai 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000704428>.

Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986 (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512460&categorieLien=cid>.

Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000548628>.

Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000387814>.

Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000605656>.

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000806166>.

« Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole », consulté le 27 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000264992&dateTexte=&categorieLien=id>.

- Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Consulté le 7 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000268539>.
- Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, 2009-594 § (2009). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000548628>.
- « Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche », consulté le 27 octobre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022521587&categorieLien=id>.
- Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, 2012-1270 § (2012). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026657458>.
- Loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer, 2013-453 § (2013). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027498283&categorieLien=id>.
- Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, 2013-1278 § (2013). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028399511&categorieLien=id>.
- Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, 2014-856 § (2014). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, 2015-991 § (2015). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.
- Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, 2015-1268 § (2015). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031311177&categorieLien=id>.
- Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, 2017-256 § (2017). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id>.
- Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, 2017-1339 § (2017). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000034924758&type=general&legislature=15>.
- Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, 2018-32 § (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036526027&categorieLien=id>.
- Loi n°60-776 du 30 juillet 1960 POUR LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER. PROGRAMME D'EQUIPEMENT TRIENNAL 1961. 1962. 1963, 60-776 § (1960). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874915>.
- Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000465963>.
- Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024403675&categorieLien=id>.

Résolution

Texte adopté n° 300 - Résolution relative aux enfants réunionnais placés en métropole dans les années 1960 et 1970 (2018). <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0300.asp>.

Communications de la présidence

ORMESSON JEAN D' GISCARD D'ESTAING Valéry, « Interview de M. Valéry Giscard d'Estaing au journal Le Figaro du 21 mai 1975 sur la réduction des inégalités et l'égalisation des chances, la vie politique, la construction européenne, la situation économique et sociale et la fonction présidentielle », 21 mai 1975, consulté le 27 octobre 2018, <http://discours.vie-publique.fr/notices/757011700.html>.

République, Présidence de la. « Discours du Président de la République à la 22ème conférence des Présidents des RUP ». www.elysee.fr. Consulté le 25 juillet 2018. <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-a-la-22eme-conference-des-presidents-des-rup/>.

« Discours du Président de la République La France, une chance pour chacun ». www.elysee.fr. Consulté le 11 août 2018. <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-la-france-une-chance-pour-chacun/>.

« Discours du Président de la République lors de la restitution des assises des Outre-mer ». www.elysee.fr. Consulté le 25 juillet 2018. <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-lors-de-la-restitution-des-assises-des-outre-mer/>.

Textes officiels et communications – Union européenne

Textes fondateurs

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2018). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.FRA&toc=OJ.C:2016:202:FULL#C_2016202FR.01004701.

Règlements et directives

« Règlement 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité », 17 juin 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>.

Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, Pub. L. No. 32014L0095, OJ L 330 (2014). <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/95/oj/fra>.

Directive Européenne n°90-422 du 26 juin 1990 NO 90422 MODIFIANT LA DIRECTIVE 64432 CEE EN CE QUI CONCERNE LA LEUCOSE BOVINE ENZOOTIQUE (2018). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705100&categorieLien=id>.

Communications

« Communication : un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », 24 octobre 2017. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2017/com_rup_partner_fr.pdf.

« Communication de la commission sur la responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014 ». Consulté le 30 juillet 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52011DC0681>.

« Livre vert - promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises ». Consulté le 30 juillet 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52001DC0366>.

Autres documents

Commission. « Pays dont les contrôles de conformité ont été agréés conformément à l'article 15 du règlement (UE) no 543/2011 de la Commission ». Consulté le 28 septembre 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:111:FULL>.

« COSME. Europe's programme for small and medium-sized enterprises. - Croissance - European Commission ». Croissance. Consulté le 8 août 2018. http://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_fr.

« La Route des Tamarins », 9 juillet 2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/20090709_tamarins_press_fr.pdf.

« Les fonds européens région par région ~ Europe en France, le portail des Fonds européens ». Consulté le 26 juillet 2018. <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Etudes-rapports-et-documentation/Les-fonds-europeens-region-par-region>.

« L'intervention de l'Union Européenne à la Réunion : Les bénéficiaires des aides ». Consulté le 26 juillet 2018. http://www.reunioneurope.org/UE_beneficiaire_aides2014.asp.

« Un Partenariat Privilégié, Renouvelé et Renforcé Avec Les Régions Ultrapériphériques », 18 mai 2018. http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/communications/2017/un-partenariat-privilegie-renouvele-et-renforce-avec-les-regions-ultraperipheriques.

Codes juridiques

Code général des collectivités territoriales - Article L1612-14, L1612-14 Code général des collectivités territoriales §. Consulté le 28 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006389570&dateTexte=&categorieLien=cid>.

Code général des collectivités territoriales - Article L2131-6, L2131-6 Code général des collectivités territoriales §. Consulté le 27 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006390089&dateTexte=&categorieLien=cid>.

Code général des collectivités territoriales - Article L3132-1, L3132-1 Code général des collectivités territoriales §. Consulté le 27 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI0000027574144&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180927&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=1845841613&nbResultRech=1>.

Code général des collectivités territoriales - Article L4142-1, L4142-1 Code général des collectivités territoriales §. Consulté le 27 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006392276&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180927&oldAction=rechCodeArticle&fastReqId=2115195797&nbResultRech=1>.

Code pénal - Article 131-26-2, 131-26-2 Code pénal §. Consulté le 30 septembre 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI0000035569645&dateTexte=20180930>.

Documents officiels divers

Domaine de la santé

ANSES. « AVIS de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à l'«impact de la leucose bovine enzootique dans les départements d'outre-mer» », 23 juillet 2015. <https://www.anses.fr/fr/system/files/SANT2015sa0056.pdf>.

« Bulletin de veille sanitaire océan Indien. N°33 - Mai 2017. / Océan indien (Reunion-Mayotte) / Tous les numéros / Bulletin de veille sanitaire / Publications et outils / Accueil ». Consulté le 20 août 2018. <http://invs.santepubliquefrance.fr/fr/Publications-et-outils/Bulletin-de-veille-sanitaire/Tous-les-numeros/Ocean-indien-Reunion-Mayotte/Bulletin-de-veille-sanitaire-ocean-Indien.-N-33-Mai-2017>.

Etats généraux de l'alimentation. « Feuille de route politique de l'alimentation 2018-2022 », 1 février 2018. https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/action/piece-jointe/2018/02/egalim21dec_feuillerroutebd.pdf.

Observatoire régional de la santé océan indien. « Tableau des bord des addictions à la Réunion », décembre 2015. https://www.ors-ocean-indien.org/IMG/file/tableaux_bord/TDB_Addictions_2015.pdf.

« OMS | Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool ». WHO. Consulté le 20 août 2018. https://doi.org/publications/list/alcohol_strategy_2010/fr/index.html.

« Surveillance des troubles causés par l'alcoolisation foetale : analyse des données du programme de médicalisation des systèmes d'information en France entre 2006 et 2013 / 2018 / Maladies chroniques et traumatismes / Rapports et synthèses / Publications et outils / Accueil ». Consulté le 6 septembre 2018. <http://invs.santepubliquefrance.fr/Publications-et-outils/Rapports-et-syntheses/Maladies-chroniques-et-traumatismes/2018/Surveillance-des-troubles-causes-par-l-alcoolisation-foetale-analyse-des-donnees-du-programme-de-medicalisation-des-systemes-d-information-en-France-entre-2006-et-2013>.

« Tableau des bord des addictions à la Réunion de l'Observatoire Régional de la Santé Océan Indien », décembre 2015. https://www.ors-ocean-indien.org/IMG/file/tableaux_bord/TDB_Addictions_2015.pdf.

Observatoire régional de la santé océan indien, « L'insuffisance rénale chronique à la Réunion », novembre 2014, consulté le 17 octobre 2018, https://www.ors-ocean-indien.org/IMG/pdf/tb_irc_2014.pdf.

« Panorama des industries agroalimentaires à La Réunion ». Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de La Réunion, février 2013. http://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/MEP_IAA10_cle86e6dc.pdf.

Domaine associatif

« charte d'engagements réciproques de la Réunion entre l'État, les collectivités territoriales et le mouvement associatif ». Consulté le 6 août 2018. http://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2018/06/charte_engagements_reciproques_2112207-La-R%C3%A9union.pdf.

« Le Premier ministre signe la nouvelle Charte des engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations | Associations.gouv.fr ». Consulté le 6 août 2018. <https://www.associations.gouv.fr/le-premier-ministre-signe-la-nouvelle-charte-des-engagements-reciproques-entre-l-etat-les-collectivites-territoriales-et-les-associations.html>.

« L'essentiel de la vie associative de la Réunion », novembre 2017. https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/essentiel_vie_asso_reunion.pdf.

Domaine social

« A broken social elevator how to promote social mobility », 7 juillet 2018. <http://www.oecd.org/france/social-mobility-2018-FRA-EN.pdf>.

« Comment estimer le rendement de l'investissement social ? » Consulté le 5 août 2018. <http://www.strategie.gouv.fr/publications/estimer-rendement-de-linvestissement-social-0>.

Ministère des solidarités et de la santé. « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », 13 septembre 2018. https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_annonce_strategie_v26_pages.pdf.

« Nés sous la même étoile? Origine sociale et niveau de vie ». France Stratégie, juillet 2018. <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na68-nessouslamemeetoile-05-07-2018.pdf>.

« Compas étude: Des départements d'Outre-mer marqués par les difficultés sociales et les inégalités », octobre 2013. http://www.lecompas.fr/doc/compasetudes9_octobre2013.pdf.

« La protection sociale en France et en Europe en 2016 - Résultats des comptes de la protection sociale - Ministère des Solidarités et de la Santé ». Consulté le 5 août 2018. <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/la-protection-sociale-en-france-et-en-europe-en-2016-resultats-des-comptes-de>.

Domaine économique

« Calcul socioéconomique ». Consulté le 5 août 2018. <http://www.strategie.gouv.fr/chantiers/calcul-socioeconomique>.

« Les pôles de Compétitivité - Accueil - Moteur de croissance et d'emploi ». Consulté le 10 août 2018. <http://competitivite.gouv.fr/>.

« Site institutionnel de l'Autorité de la concurrence (France) ». Consulté le 5 octobre 2018. http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=683&id_article=3274&lang=fr.

« Réunion | CNCRES ». Consulté le 11 août 2018. <https://liste-entreprises.cncres.org/reunion>.

« Tableau de Bord / Conjoncture régionale / Statistiques / Accueil - Observatoire de l'Outre Mer », 10 mai 2018. <http://observatoire-outre-mer.interieur.gouv.fr/site/Statistiques/Conjoncture-regionale/TdB>.

Mossé, Eliane. « Quel développement économique pour les départements d'outre-mer ». Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, 22 mars 1999. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/994001540.pdf>.

Autres documents officiels

« Bilan énergétique île de la Réunion 2016 ». Observatoire énergie Réunion, 10 juin 2018. <http://energies-reunion.com/wp-content/uploads/2015/01/BER-Technique-2016-BD.pdf>.

Commission nationale consultative des droits de l'homme. « Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer (notamment Antilles et Réunion) », 26 septembre 2017. http://www.cncdh.fr/sites/default/files/26.09.2017_avis_pauvrete_et_exclusion_sociale_outre-mer_0.pdf.

Conseil national de la protection de la nature. « Avis du conseil national de la protection de la nature relatif à la demande de dérogation à la protection stricte de certaines espèces de faune et de flore sauvages dans le cadre du projet de Nouvelle Route du Littoral présenté par le conseil régional de la Réunion », 24 juin 2013. http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Avis_CNPN_du_24_06_projet_Rte_du_Littoral_REUNION.pdf.

MAILLOL, Anne, et Faïçal BADAT. « Etat des lieux et point d'avancement sur la mise en oeuvre opérationnelle des services publics d'assainissement non collectif du département de la Réunion ». Office de l'eau Réunion, 2011, consulté le 10 juin 2018, https://www.eaureunion.fr/fileadmin/user_upload/Etudes/ETUDE_00635.PDF.

« Panorama du traitement des eaux usées en station d'épuration à la Réunion ». Office de l'eau Réunion, 10 juin 2018. https://www.eaureunion.fr/fileadmin/user_upload/Chroniques/2014/14.01.23_CHRONIQUES_de_L_EAU_28.pdf.

« Journée mondiale de la diversité culturelle pour le dialogue et le développement, 21 mai », 7 juillet 2018. <http://www.un.org/fr/events/culturaldiversityday/background.shtml>.

« L'éducation prioritaire ». Ministère de l'Éducation nationale. Consulté le 8 septembre 2018. <http://www.education.gouv.fr/cid187/l-education-prioritaire.html>.

« Régiment du Service militaire adapté de La Réunion ». Consulté le 11 octobre 2018. <https://www.le-sma.com/presentation/les-centres/51-rsma-reunion>.

Triolo, Julien. « Etat des ressources génétiques forestières à l'île de La Réunion ». ONF, 14 janvier 2014. <http://agriculture.gouv.fr/telecharger/44759?token=cc2fe081e370c619ccddf131ad1d72a7>.

Sources internet diverses

Aznavour Charles. « Aznavour - Emmenez-moi ». YouTube. Consulté le 1 octobre 2018. <https://www.youtube.com/channel/UCIvhgJ6zxpvaFTJqphy62w>.

Duru-Bellat, Marie. « La face subjective des inégalités. Une convergence entre psychologie sociale et sociologie? » *Sociologie* 2, n° 2 (2011): 185. <https://doi.org/10.3917/socio.022.0185>.

Guillot, Philippe. « Violence à la Réunion », mai 2002. <http://philguillot.pagesperso-orange.fr/Publications/Expressions/Guillot/19.pdf>.

IAM Officiel. *IAM - Nés sous la même étoile (Clip officiel)*. Consulté le 7 septembre 2018. https://www.youtube.com/watch?v=rn_UjJN3YQU.

« La marque AB - Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique - Agence BIO ». Consulté le 10 août 2018. <http://www.agencebio.org/la-marque-ab>.

Lagabrielle, Erwann, Agathe Allibert, Jeremy J. Kiszka, Nicolas Loiseau, James P. Kilfoil, et Anne Lemahieu. « Environmental and anthropogenic factors affecting the increasing occurrence of shark-human interactions around a fast-developing Indian Ocean island ». *Scientific Reports* 8, n° 1 (4 juillet 2018). <https://doi.org/10.1038/s41598-018-21553-0>.

« Le whisky, la Réunion et l'homme qui marche - [Addictions 974] ». Consulté le 20 août 2018. <http://www.frar.asso.fr/spip.php?article52&lang=fr>.

Médéa, Laurent. « Quand la jeunesse réunionnaise explose ». Consulté le 15 mai 2018. https://www.laurent-mucchielli.org/public/Quand_la_jeunesse_reunionnaise_explose.pdf.

ORAISON, André. « Plaidoyer pour la fusion de la région et du département de La Réunion ». Text. <https://www.rjoi.fr>, 21 juillet 2018. <https://www.rjoi.fr/index.php?id=6125>.

« Pauvreté dans les DOM: un coin du voile se lève? » *Centre d'observation de la société* (blog). Consulté le 14 août 2018. <http://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete-dans-les-dom-un-coin-du-voile-se-leve.html>.

« Qualitropic ». Consulté le 10 août 2018. <http://www.qualitropic.fr/>.

Ralsler, Elise. « Pluralisme juridique et pluralisme culturel dans la société réunionnaise ». *Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire*, 1 janvier 2005. <http://journals.openedition.org.ezproxy.univ-paris1.fr/droitcultures/1630>.

Roinsard, Nicolas. « Pauvreté et inégalités de classe à la Réunion. Le poids de l'héritage historique ». *Études rurales*, 16 mars 2014. <http://journals.openedition.org/etudesrurales/10180>.

Roy, Jean Claude Le. « International Travel and Tourism, Year 2017 ». *Maurice Info* (blog), 28 février 2018. <http://www.maurice-info.mu/international-travel-and-tourism-year-2017.html>.

Sandron, Frédéric. « Une politique de population à contre-courant?: La Réunion des années 1950 à nos jours ». Consulté le 12 mai 2018. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-02/010051178.pdf.