

Cinquante années de politique agraire et d'aménagement du territoire dans l'île de La Réunion

Par Guillaume BENOIT

Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER)

La Réunion, comme bien d'autres îles, est un laboratoire de développement, durable ou non. Une rare intelligence collective lui a permis de mener avec succès une politique agraire et de rééquilibrage urbain/rural : elle pourrait ainsi montrer la voie à bien d'autres territoires où, faute de réponses appropriées, les problèmes de mal développement rural et de « littoralisation » viennent menacer à la fois l'environnement local et global, l'économie productive, la cohésion et la stabilité. Cependant, plusieurs évolutions ne laissent pas d'inquiéter. Mais face à celles-ci, de nouvelles mobilisations se font jour.

Sur l'île de La Réunion, le phénomène de « littoralisation »⁽¹⁾, qui a été très marqué pendant les années 1950, 60 et 70, a conduit en 1975 à mettre en place le Plan d'aménagement des Hauts (PAH). Ce plan « *né de la volonté conjointe des responsables réunionnais et de l'État de mettre fin à l'exode rural en transformant un espace marqué par la pauvreté en un territoire prospère a été un pari volontaire qui, dans une large mesure, a été réussi* »⁽²⁾. Lorsque j'arrivai à La Réunion en octobre 1987, envoyé par la DATAR et le ministère de l'Agriculture en qualité de Commissaire à l'aménagement des Hauts, l'engagement collectif pour le rural restait important. Avec la confiance acquise, et avec l'appui et l'engagement des habitants, des animateurs ruraux et des institutions (notamment le Conseil régional et son remarquable président, Pierre Lagourgue), il était possible d'innover et d'agir avec beaucoup d'efficacité. Mais avant de témoigner sur le contenu de cette politique en ces temps privilégiés, il nous faut d'abord parler de l'économie de plantation, des Hauts et de la départementalisation.

L'économie de plantation et la départementalisation

Comme Cuba, le sud des États-Unis, Maurice, le Brésil..., La Réunion s'est construite sur l'économie de plantation. Devenue une terre à sucre après la chute de Saint-Domingue (1802) et les dévastations causées dans les plantations de caféiers par les grandes avalanches de décembre 1806 et par le cyclone de mars 1807, La Réunion s'est appuyée sur l'im-

portation de main-d'œuvre indienne, après l'abolition de l'esclavage. Nécessitant des capitaux importants, le développement de la filière sucrière s'est accompagné d'une forte concentration foncière et industrielle. Au-dessus des canne-raies, c'est-à-dire au-dessus de 200 à 600 mètres d'altitude (selon les versants), La Réunion, haute montagne, disposait de terrains susceptibles d'être cultivés. Les « Hauts », ancien espace refuge des noirs « marrons », furent mis en valeur par des « petits blancs » ou « yabs des Hauts », c'est-à-dire par les cadets de familles de petits producteurs d'origine européenne exclus du système agro-industriel des Bas. Ces Hauts devinrent une terre à parfums pauvre et très peuplée, laquelle embaumait encore, dans les années 1980, le géranium rosat et le vétiver. À La Réunion, le « Blanc » ne peut donc être assimilé au « riche », et l'équilibre numérique entre les communautés d'origines européenne, africaine et asiatique, ainsi que le métissage y sont remarquables.

Jusque dans les années 1950, les infrastructures et la solidarité, y compris, par exemple, en ce qui concerne le logement des ouvriers agricoles, étaient financées par les grands

(1) La « littoralisation » de l'économie et des établissements humains est devenue du fait de la mondialisation un phénomène de grande ampleur qui touche nombre de pays. Elle voit s'opposer, d'un côté, des espaces toujours plus convoités où se concentrent les appétits, les richesses et les investissements, mais aussi le béton et les pollutions, et, de l'autre, des espaces intérieurs marginalisés victimes de la pauvreté, de l'exode rural et de déprises ou de désertification.

(2) Akoz, Les Cahiers réunionnais du développement, n°25, décembre 2005.

Photo © Guillaume BENOIT



Les Hauts de la Réunion : la rivière Langevin et ses remparts, décembre 2014.

planteurs. L'île était cependant dans un état catastrophique et les besoins à satisfaire pour répondre à une croissance démographique déjà considérable étaient énormes. La départementalisation de 1946 changea la donne et, à partir de 1959, les transferts de financements publics depuis la métropole devinrent massifs. Les grands propriétaires, hostiles à l'origine à l'idée même de la départementalisation, passèrent un compromis historique avec l'État⁽³⁾ : celui-ci appuya la filière canne-sucre (fixation de prix garantis, mise en place de plans de modernisation...) et les nouvelles règles imposées par la République furent appliquées.

En 1965, la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de La Réunion était créée. Son action croisée avec celle du Crédit agricole s'avéra décisive. En effet, de 1966 à 1996, 24 000 hectares, soit plus de 40 % de la surface agricole de l'île, furent redistribués au bénéfice de 3 300 exploitants installés. Ainsi, les exploitations de plus de 100 hectares n'occupaient plus que 13 % de la surface agricole utilisée (SAU) en 2000, alors qu'au sortir de la Deuxième Guerre mondiale 60 % des terres arables étaient détenues par seulement 2 % des exploitants. Le nouveau système d'aménagement, de crédit et d'appui technique à l'agriculture familiale, très innovant, s'avéra également efficace. En effet, ce n'était pas rien que de transformer en chefs d'exploitations performants d'anciens métayers au niveau de formation rudimentaire et qui, pour la plupart, ne disposaient d'aucun capital propre. Cette réforme remarquable qui s'est faite sans heurts, a été couronnée de succès⁽⁴⁾.

Plus tard, fut mis en œuvre le chantier du transfert de l'eau depuis la côte (orientale) au vent, très arrosée, vers la côte sous le vent (à l'ouest), victime de sécheresses sévères et récurrentes. La filière canne-sucre, qui avait de longue date structuré un remarquable système de « recherche-développement » (ErCane), mit aussi à niveau les deux dernières grandes usines sucrières, aujourd'hui propriété du groupe coopératif sucrier Tereos.

Grâce à ces efforts conjugués, la production de sucre doubla et elle se maintient toujours aujourd'hui autour des 200 000 tonnes, et ce malgré une perte continue de sole cannière. La filière procure 12 000 emplois directs et induits, et assure de 10 à 12 % de la production d'électricité⁽⁵⁾. Le discours économique est conforté par un discours multifonctionnel convaincant sur les avantages des plantations de canne à sucre : résistance au risque cyclonique, recyclage des effluents des élevages des Hauts et des boues des stations d'épuration, bonne tenue des sols contre l'érosion et des terres contre le mitage, qualité du paysage identitaire et stockage de carbone.

Le changement, dans un sens positif, de l'image de la canne à sucre est net, même si, face aux difficultés socio-économiques persistantes de l'île, certains pourraient vouloir en faire à nouveau un bouc émissaire. Mais heureusement la canne est aujourd'hui défendue par la Confédération générale des planteurs et éleveurs de La Réunion (CGPER), le syndicat agricole dominant représentant des petites exploitations, ainsi que par plusieurs ONG environnementales : avec raison, car il n'y a pas d'alternative crédible à cette production, si ce n'est un mitage généralisé du territoire avec toutes les conséquences désastreuses qui en résulteraient.

La départementalisation conduisit aussi à la mise à niveau des infrastructures (transports, énergie, enseignement, santé...) et à l'accès à un régime généreux d'aides sociales, même si son alignement complet sur celui de la métropole fut long à obtenir. En parallèle, la côte ouest, la seule susceptible de donner lieu au développement du tourisme balnéaire, fut mise en valeur.

La départementalisation changea donc La Réunion dans sa société rurale, ses infrastructures et son développement humain, ainsi que par le transfert de solidarité qui en résulta, du local (l'économie de plantation) au national. Cependant, elle généra aussi une économie de consommation « sous perfusion », car sans rapport avec la production, et elle exacerba la « littoralisation ». En effet, les Hauts, touchés par la « crise du géranium », furent longtemps les grands oubliés du progrès dont bénéficia l'île.

(3) VALY (A.), Le rôle joué par l'agriculture dans le processus de départementalisation à La Réunion, Université de La Réunion.

(4) Jean de Cambiaire, directeur du Crédit agricole, en tira en 1983 un livre : La certitude du développement : une référence mutualiste à La Réunion.

(5) Les chiffres cités dans cette note sont repris de BENOIT (G.), La France et ses campagnes, annexe 1 : Île de La Réunion, CGAAER, 2012.

Les Hauts : de la crise au renouveau agricole et rural

Dans les années 1970, les Hauts, marqués par le sous-équipement, par la crise du géranium et par l'érosion des sols, la déprise et l'exode rural, étaient des territoires mis au ban, où tout était difficile pour leur population (120 000 habitants, soit 20 % du total régional).

Pourtant,

- l'île importait alors l'essentiel de sa consommation alimentaire ;
- l'espace agricole des Hauts, passé pour une bonne part à la friche, pouvait être mis en valeur pour produire des fruits, des légumes, de la viande et du lait ;
- la montagne réunionnaise, avec ses grands paysages naturels (le volcan, les cirques, les remparts...), ses villages et son art de vivre créoles, ne manquait pas d'atouts pour un développement agricole, touristique, artisanal et culturel de qualité.

L'action était d'autant plus nécessaire que l'on comprit alors qu'il en allait aussi du maintien de l'équilibre urbain/rural, et donc de la stabilité sociale et politique. Cela justifiait une mobilisation générale qui prit le nom de Plan d'aménagement des Hauts.

Les responsables de l'île obtinrent, avec l'appui du Premier ministre Raymond Barre (né en 1924 à Saint-Denis de la Réunion), la nomination d'un Commissaire à la rénovation rurale chargé d'animer le dispositif au nom de l'État, de la Région et du département. Le plan proposé par la direction départementale de l'Agriculture et les discussions au sein du Comité économique et social de La Réunion et des comités locaux et départemental d'aménagement des Hauts conduisirent à adopter trois axes d'action :

- a) le renouveau agricole par la mise en valeur du territoire et la structuration des filières et des interprofessions dans un objectif d'import-substitution,
- b) l'organisation d'une réponse à la demande de formation, de recherche-développement, d'encadrement et de services, à conduire depuis et dans les Hauts, et non pas depuis et dans les villes du littoral,
- c) et le développement d'un tourisme rural centré sur l'accueil par les habitants, et ce, sans se limiter aux seuls « grands sites ».

Un dispositif de formation original fut mis en œuvre à travers l'association de promotion rurale (APR), laquelle fut aussi chargée de gérer l'équipe d'animateurs du PAH, le bras armé du Commissaire sur le terrain. Ce système d'appui au « développement local » s'avéra essentiel à la réussite du Plan.

L'organisation des filières et des interprofessions fut remarquable. Les filières animales représentent aujourd'hui 5 000 emplois directs et indirects et assurent des taux de couverture de marché s'étageant de 15 % (lait) à 100 % (œufs et

viande fraîche de porc). L'action de la coopérative des producteurs de porcs de La Réunion (CPPR) a permis, en 35 années :

- de structurer un groupe en 5 pôles : « élevage » (250 éleveurs assurent 83 % de la production), « viande » avec un abattoir ultra-moderne, « logistique » avec une centrale frais et une flotte de camions desservant tous les supermarchés de l'île, « salaisonnerie » et « environnement » (pour le traitement et la valorisation de déchets) ;
- d'accroître la valeur ajoutée et de pouvoir maintenir des prix rémunérateurs pour les éleveurs (2,60 €/kg, au lieu de 1,40 €/kg en métropole) ;
- de favoriser de petites structures (en moyenne 25 truies par élevage, avec un quota maximum de 32 truies) bien réparties sur le territoire (2/3 des élevages dans les Hauts) ;
- de responsabiliser le consommateur sans le pénaliser, celui-ci pouvant soit soutenir la production locale et l'emploi local en achetant du porc frais « de pays » à un juste prix, soit faire appel aux produits surgelés importés, qui sont moins chers.

Enfin, des innovations ont été introduites au début des années 1990, dont :

- la mise en place, à travers les « opérations locales d'aménagement de terroirs », de collectifs agricoles pour assurer le passage à une agriculture écologiquement intensive permettant de préserver les sols et les ressources en eau et, ainsi, de pouvoir mobiliser, le cas échéant, de nouvelles ressources en eau ;
- la rénovation du commerce et de l'artisanat et la mise à niveau du tourisme rural ;
- la structuration des bourgs.

Le résultat conjugué de la réforme foncière et de l'aménagement des Hauts se mesure aujourd'hui, par exemple, à travers la statistique agricole. Alors que la surface moyenne par exploitation n'était que de 5,8 hectares à La Réunion en 2010 contre 55 hectares en métropole, le nombre d'emplois dans l'agriculture n'a baissé que de 4,5 % en 10 ans (2000/2010) malgré les gains de productivité, contre une baisse de 21 % dans les autres DOM et de 22 % en métropole.

Plus globalement, toute l'image des Hauts a été transformée positivement et le territoire est devenu attractif. Ce renouveau agricole est clairement favorable à l'environnement. Nombre d'agriculteurs des Hauts, par l'élevage, la culture ou l'action mécanique directe, permettent, par exemple, de limiter l'expansion des plantes invasives, qui constitue la principale menace pesant sur des habitats naturels et sur une biodiversité exceptionnels (des forêts primaires, notamment). Et les gîtes, hôtels, chambres et tables d'hôtes contribuent à la découverte du patrimoine et à la qualité de l'accueil.

Pourtant, malgré la création récente d'un parc national, la ruralité se considère aujourd'hui en danger et, avec elle, c'est bien toute l'identité réunionnaise qui pourrait être à terme menacée.



Photo © Guillaume BENOIT

Le renouveau de la culture du thé dans les Hauts de Saint-Joseph (La Réunion), décembre 2014.

« La renaissance de la culture du café « bourbon pointu » (qui se vendrait jusqu'à 600 €/kg au consommateur japonais) et celle du thé sont révélatrices de la possibilité et de la nécessité d'innover. »

Une ruralité en danger à préserver et à réinvestir

La Réunion de 2015 est bien différente de celle de 1992. Des routes à 4 voies ont été construites et de nombreux Hauts, autrefois loin de tout, sont devenus facilement accessibles. Faute d'une offre de transports en sites propres permettant d'assurer une mobilité durable, le recours à l'automobile s'est généralisé. Les grandes surfaces commerciales se sont multipliées et la part relative de l'économie agricole et de l'agro-industrie dans le PIB s'est réduite fortement, et ce malgré la croissance de la production.

Comme on dit, en créole : « *France donne manger tout cuit* » et les jeunes, dont près de 60 % sont au chômage, « *chauffent galet* ». Comme ailleurs en France, le « millefeuille territorial » s'est compliqué et l'action publique a perdu en efficacité et en cohérence. Alors que le dispositif d'appui au rural s'effiloçait, un parc national a été créé, ainsi que cinq grandes intercommunalités. Cependant, les visions urbaines, environnementales et agricoles tendent à entrer en confron-

tation, elles s'opposent plus qu'elles ne convergent, et ce aux dépens du rural.

La première conséquence de cette nouvelle donne, c'est le gaspillage de l'espace agricole.

La « tache urbaine » couvrait 27 380 hectares en 2008 (contre 21 600 hectares dix ans plus tôt), pour une SAU totale réduite à 42 800 hectares. Le grignotage continu du foncier fait peser un risque mortel sur toute la filière canne-sucre, car la survie économique des deux usines en activité suppose un volume minimum de production. La poursuite d'un tel gaspillage amènerait à un scénario catastrophe pour toute l'île (CGAAER, 2012). L'étalement urbain affecte aussi les Hauts : la tache urbaine y a progressé de 2,4 % par an (contre seulement 2 % dans les Bas). Des quartiers entiers ont ainsi perdu en caractère et en capital productif. C'est toute l'identité de l'île qui est menacée.

L'autre risque serait d'échouer à engager les Hauts dans les nouvelles « stratégies de terroirs » qui sont créatrices de valeurs, d'emplois et de ressourcement culturel. Ce n'est pas

en effet en s'en tenant aux seules visions des filières d'import-substitution des années 1980 ou à celle d'un parc national seulement de « protection » ou encore d'un tourisme déconnecté de l'identité locale et visant la quantité au lieu de la différenciation, que La Réunion pourra relever les défis qui se dressent devant elle. Cilaos montre la possibilité de valoriser les ressources locales (comme la lentille) et de structurer des paniers de biens et services territorialisés reliant espace naturel et espace rural. La renaissance de la culture du café « *bourbon pointu* » (qui se vendrait jusqu'à 600 €/kg au consommateur japonais) et celle du thé sont révélatrices de la possibilité et de la nécessité d'innover. Une priorité serait déjà de faire du curcuma de la Plaine des Grègues une appellation d'origine.

Heureusement, la préservation des terres agricoles est devenue un véritable objectif : des quotas d'extension urbaine maximaux ont été fixés par commune et la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA), dont les avis sont ici réputés conformes, joue pleinement son rôle. Le gaspillage d'espace s'est réduit et La Réunion pourrait ainsi échapper au scénario catastrophe et montrer l'exemple. La récente « loi d'avenir » sur l'agriculture a d'ailleurs étendu à tout le pays ce pouvoir d'avis conforme

des CDCEA (pour les terres de production des appellations d'origine).

La 5^{ème} édition de l'Université Rurale de l'Océan Indien (UROI, décembre 2014) a réuni plus de 300 participants pendant 3 jours et plusieurs maires sont venus y affirmer l'importance vitale de la ruralité pour l'avenir de l'île. Suite à la fermeture, fin 2014, par la DATAR de son Commissariat des Hauts, l'État, la Région et le Conseil général ont créé un « Secrétariat général (tripartite) des Hauts ». Le programme LEADER, qui s'achève, a permis de créer 15 comités techniques locaux associant de nombreux ruraux des Hauts à la gouvernance du programme, et un projet bien plus efficace de développement local pourrait être défini avec leur appui. Mais encore faudrait-il redonner un cap, rebâtir une ingénierie du développement rural digne de ce nom, passer à une culture de l'innovation y compris en termes d'urbanisme rural, et savoir croiser « filières et territoires ». Ce serait du devoir des intercommunalités que de se doter de stratégies de développement rural adaptées, et de celui du parc national que de passer alliance avec les agriculteurs des Hauts et d'appuyer concrètement leurs engagements dans ces nouvelles dynamiques de terroirs.

Mais en seront-ils capables ?