Dugué P., Jouve Ph., (éds.), 2003. Organisation spatiale et gestion des ressources et des territoires ruraux. Actes du colloque international, 25-27 février 2003, Montpellier, France. Umr Sagert, Cnearc.

D'une préoccupation spatiale à une approche territoriale : regards sur les pratiques relatives au maintien de la filière canne à la Réunion

Cécile MARTIGNAC

CIRAD-TERA, Pôle Agriculture durable environnement et forêt – Réunion.
Station de la Bretagne – BP 20 – 97408 Saint-Denis Messagerie Cedex 9 - Réunion

Résumé — La politique agricole réunionnaise accorde une très grande importance à la filière canne. Cette domination de la canne à sucre sur les autres filières agricoles est une conséquence du passé colonial, lorsque la Réunion était une « île à sucre ». Aujourd'hui, le contexte a changé. La Réunion et les activités économiques qu'elle développe sont insérées dans des systèmes gigognes et imbriqués qui surimposent aux potentialités et contraintes locales, d'autres niveaux d'organisation qui ne peuvent être ignorés. Alors que les politiques agricoles européennes de type productivistes sont aujourd'hui remises en cause et que l'on cherche à valoriser les fonctions non productives et non marchandes de l'agriculture, la politique agricole cannière reste très empreinte du passé colonial et évolue difficilement. L'observation des pratiques institutionnelles relatives au maintien de la filière et à la protection du foncier agricole témoigne de la difficulté de concilier approche productiviste et développement territorial.

Abstract — The agricultural policy of the Reunion island is concerned a great deal with the sugarcane industry. The overrepresentation of this production among the others is an inheritance of the times when the Reunion island was a "sugar island" . Nowadays, things have changed. Reunion island and the economical activities it develops are inserted in multi-stage and embedded systems which superimpose with the local potentialities and constraints which cannot be ignored. Whereas the European agricultural policies of productivist type are called into question and seeks to develop the non-productive and non-commercial functions of agriculture, the sugarcane agricultural policy remains deeply impressed by colonial past and evolves with difficulties. A close look to institutional practices relating to the maintenance of this industry and the protection of agricultural land testifies with the difficulties in reconciling productivist approach and territorial development.

Introduction

Le développement économique actuel de la Réunion est un produit de l'histoire. Le passé d'île sucrière et l'économie agricole de monoculture liée à la grande propriété et basée sur de la main-d'œuvre servile ont profondément marqué la société et l'espace réunionnais. Le modèle de développement « sucrier » issu de la société de plantation a structuré le territoire réunionnais à une époque où celui-ci occupait une position stratégique au sein de la politique coloniale française.

Aujourd'hui, la Réunion et la filière canne sont insérées dans des systèmes internationaux dont elles subissent directement les effets car s'ajoutent au contexte local des contraintes « externes », nationales, européennes et mondiales, qui ne peuvent être ignorées. La prise en compte de ces différents niveaux d'organisation, géographiques et sectoriels et l'observation des pratiques liées à la pérennisation de l'économie sucrière nous incitent à interroger le modèle actuel de développement agricole.

Après avoir retracé le processus d'implantation de la filière canne à la Réunion et ses conséquences sur l'organisation socio-spatiale réunionnaise, nous porterons un regard critique sur les pratiques de mise en œuvre de la politique cannière, particulièrement sous l'angle spatial. Enfin, nous essaierons de définir, au regard des nouveaux outils et connaissances disponibles, relatifs notamment aux orientations multifonctionnelles de l'agriculture, ce qui pourrait être une démarche de territorialisation de la filière canne.

Economie coloniale et organisation socio-spatiale produite par la filière canne

Approche historique

Jusqu'en 1720 environ, la société d'habitation correspond à une mise en valeur rudimentaire et très ponctuelle (1)[3], où la coupure maître esclave est relativement peu marquée. L'économie et la société de plantation, d'abord caféières, qui lui succèdent exigent un projet de colonisation systématique des plaines littorales et basses pentes du sud, puis de l'est (2) (Martinez, 2001).

A partir de 1815, un nouveau cycle économique débute avec le développement de la culture de la canne à sucre qui impose un ordre global dans lequel les productions vivrières sont sacrifiées. En 1863, à l'apogée de l'époque sucrière, les plaines littorales sont toutes cultivées et la canne occupe jusqu'aux mi-pentes, non encore mises en valeur (3). La concentration foncière et les modes de transmission du patrimoine basés sur le droit d'aînesse préservent l'intégrité des domaines mais rejettent sur les Hauts les « Petits Blancs », écartés des partages. Ils développeront à la fin du siècle la culture des plantes à parfum, géranium notamment, qui s'étend jusqu'aux hautes plaines (4).

La période 1815-1860 est stable : la demande en sucre est soutenue et les prix sont élevés. Mais à partir de 1860, date à laquelle l'île compte 121 usines[4] (Fuma, 1989), l'économie sucrière réunionnaise va connaître une succession de crises, où « *dans tous les cas, l'issue [...] est assurée par un changement des dispositifs institutionnels spécifiques* » (Chastel, 1995). Les restructurations successives guidées par la recherche permanente de productivité induisent un phénomène de concentration du système productif (usines, foncier).

A la veille de la réforme foncière (1958-1960), les terres étaient très fortement concentrées au niveau des grandes propriétés de plus de 100 ha[5] (Chastel, 1995). La création de la SAFER en 1965, outil privilégié de la réforme, marque le début d'un processus d'aménagement et de rétrocessions qui favorise l'accès à la propriété foncière[6] et le développement d'une petite agriculture familiale.

Le « modèle » est l'exploitation en propriété de 5 ha, cultivée essentiellement en canne à sucre. Le projet crée un tissu d'exploitations « viables » et permet une augmentation substantielle de productivité qui profite essentiellement à la filière canne et provoque un phénomène de promotion sociale massive par changement de statut. En revanche, il accélère la diminution du nombre des exploitations, entraînant l'exclusion des colons[7] non-attributaires et pose des problèmes de reconversion ou de chômage pour une fraction des actifs agricoles (Pescay, 1997).

Depuis, l'évolution souligne la fragilité des petites exploitations, notamment cannières. La tendance « naturelle » est à la re-concentration et à l'augmentation de la taille moyenne des structures. Le nombre d'emplois liés à l'agriculture baisse de manière continue; les risques de déstructuration sociale s'étendent aux zones rurales en marge du développement, Hauts de l'Ouest notamment (Martignac et Pariente, 2002). Ces changements soulignent l'enjeu lié à la définition d'une politique de développement capable de concilier enjeux économiques et enjeux socio-culturels, axe majeur du schéma d'aménagement régional actuel.

---

[3] Les numéros entre parenthèses renvoient aux numéros des zones indiquées en figure 1.
[4] Dont 102 usines à vapeur et 19 sucreries sans vapeur.
[5] 60 % du total des superficies cultivées appartenaient à 2 % des propriétaires, individuels ou sociétés, possédant usines et grands domaines.
[6] Le fermage n'a été mis en œuvre qu'en 1989.
[7] Le colon est un métayer : il exploite une partie des terres d'une propriété en échange d'une partie, de la récolte, en général un quart, qui revient au propriétaire.

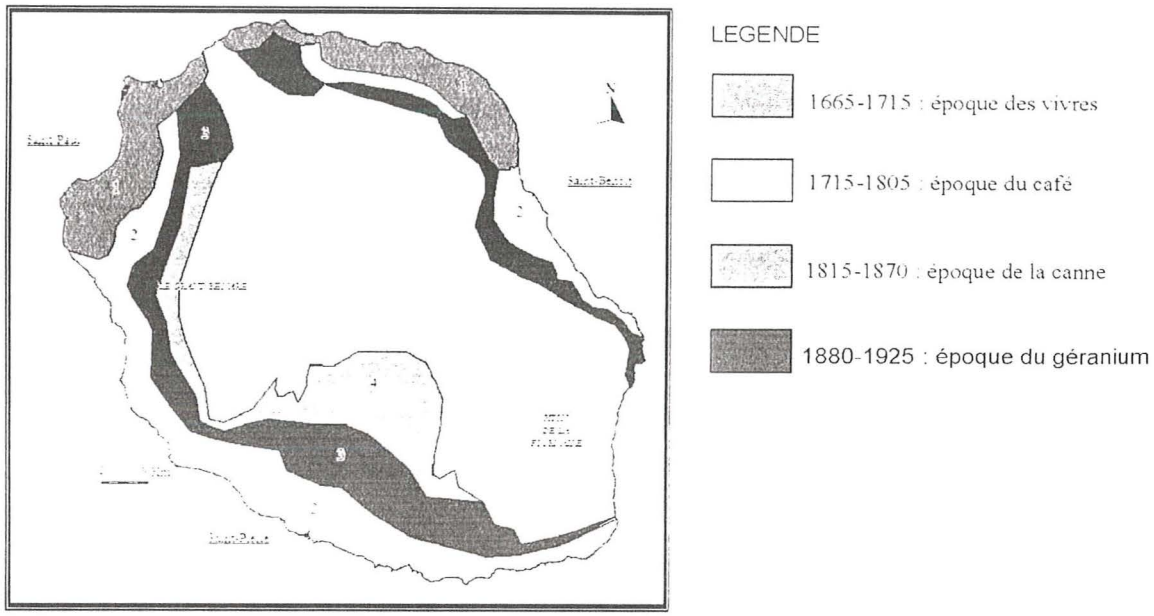

Figure 1. Les étapes de l'occupation de l'espace (Defos du Rau, 1968).

Un partage de l'espace imposé par la canne

La canne à sucre, culture de plaine très sensible aux baisses de température moyenne comme au manque de lumière s'est particulièrement bien implantée sur le pourtour de l'île, favorisée par l'aptitude agronomique des sols et les possibilités de mécanisation. Jusqu'au début des années 80, la disponibilité en espaces a favorisé le développement d'une agriculture extensive, peu productive, toujours « empreinte » du passé colonial.

Depuis la fin du XIX^{e} siècle, les cultures de plantes à parfum (géranium, vétiver...) se sont développées sur les mi-pentes de l'ouest et du sud, incitées par les plans de développement successifs. S'y est formé un tissu rural basé sur la pluri-activité et constitué de petites exploitations traditionnelles familiales « canne-géranium » qui subsistent encore aujourd'hui malgré la disparition progressive du géranium. Sur les Hautes Pentes et les Hautes Plaines, l'élevage se déploie, poussé par une forte demande intérieure et encouragé par le soutien des pouvoirs publics. En une vingtaine d'années, les mesures de développement portées par l'UAFP[8] ont permis à l'élevage de constituer une filière structurée, moderne et relativement dynamique.

Dynamiques économiques actuelles et impact spatial

Si l'on considère les cycles économiques longs qu'a connu la Réunion depuis trois siècles (café, polyculture, sucre, Atlas de France, 1998), la situation atteinte à la fin des années 80 peut être qualifiée de situation d'équilibre. La structure agricole de production est alors caractérisée par une très forte diversité du tissu productif agricole, à laquelle correspond une différentiation socio-spatiale marquée témoignant des contraintes et des phases de mise en valeur.

Mais la régulation administrée de la filière canne-sucre mise en place au début des années 70 trouve ses limites. Le renouvellement des petites exploitations familiales est rendu impossible par le renchérissement du coût de la main-d'œuvre, plus rapide que les gains de productivité : « la filière canne est dans une crise structurelle » (Chastel, 1995).

La dégradation des conditions économiques contraint l'Etat français à compenser les pertes par une augmentation des aides directes à la filière. Malgré tout, les difficultés se confirment et encouragent les acteurs de la filière à s'adapter :

[8] Union des associations foncières pastorales.

– les industriels conquièrent de nouveaux marchés en diversifiant leurs activités, dans les domaines de la grande distribution, du transport, de l'immobilier etc. ;
– les planteurs qui le peuvent amorcent une diversification, qui peut représenter jusqu'à trois quarts de la valeur ajoutée agricole tandis que les petites structures trouvent l'essentiel de leurs revenus dans les activités extra-agricoles et dans les prestations sociales (Chastel, 1995).

Malgré une transition démographique avancée, la croissance de la population reste très soutenue. Principalement installée en bordure littorale, au contact direct de la ceinture cannière, cette population jeune[9] reste majoritairement attachée à un modèle d'habitat individuel « case-rond de cour ». Ce type d'habitat, très consommateur d'espace et souvent illégal génère un tissu périurbain lâche souvent iden-titairement argumenté comme seule perspective admissible. La pression foncière induite, renforcée par l'omniprésence de la canne, induit chez les propriétaires de terres agricoles des stratégies à dominante spéculative et patrimoniale. L'exacerbation de ce phénomène en périphérie des zones urbaines favorise l'apparition d'un système périurbain faiblement structuré qui rend l'opposition traditionnelle rural-urbain moins pertinente et nous incite à reconsidérer l'habituel rapport de force ville-canne.

Parallèlement, une diminution et un mitage des terres agricoles, cannières principalement, se dévelop-pent et empêchent les recherches de productivité par optimisation des surfaces. Simultanément, les améliorations de la productivité liées au processus industriel atteignent leur limite. L'opposition séculaire usiniers-planteurs propre à la société de plantation, perdure et rend difficiles les négociations relatives au partage de la plus-value et l'émergence de nouveaux modèles de production qui restent traditionnels.

Les autres filières agricoles, élevage et diversification, continuent de se développer, portées par une demande intérieure qui suit les rythmes de croissance démographique et socio-économique. Toutefois, la diversification « formelle » reste limitée et réservée principalement aux exploitants dotés des capacités d'investissement nécessaires.

Sur le plan spatial, l'organisation du territoire réunionnais est « conforme au modèle », caractérisé notamment par une opposition littoral-intérieur dans laquelle l'archétype centre-périphérie reste inversé (Brunet, 1998).

De manière très schématique, les dynamiques sont les suivantes :
– la culture de la canne est repoussée vers l'intérieur de l'île par la spéculation foncière suscitée par la croissance péri-urbaine peu maîtrisée et facilitée par la déprise cannière ; pour conserver les surfaces nécessaires à son maintien, elle « remonte » le long des pentes jusqu'à la limite altitudinale de culture, limite que les recherches techniques et variétales menées aujourd'hui sont susceptibles de repousser ;
– le renforcement de la protection des espaces naturels (Parc national, ZNIEFF...) et l'application progressive des nouvelles normes environnementales contraint les éleveurs à extensifier leurs pratiques et à « redescendre » les activités d'élevage vers la périphérie, dans l'ouest et le sud surtout ;
– dans l'ouest, entre canne et élevage, subsiste difficilement une petite agriculture familiale pluri-active tandis qu'en d'autres secteurs (sud notamment) les deux filières se côtoient dans des zones de contact de plus en plus diffuses.

Aujourd'hui, l'extension de chacun des usages du sol et les représentations existantes par rapport à chaque usage, qu'il soit urbain, agricole ou naturel, sur un espace, par nature limité, laisse présager une montée en puissance des conflits liés à l'affectation spatiale des activités. Toutefois, l'existence d'autres contextes insulaires connaissant des pressions spatiales très supérieures, en Asie notamment, doivent aussi nous aider à relativiser la notion de rareté de l'espace, qui n'est pas systématiquement absolue mais aussi socialement et économiquement construite.

Dès 1995, la protection du foncier agricole, nécessaire au maintien de la filière (Chastel, 1995) devient la pierre d'angle de la politique sucrière. Dans ce contexte d'espace raréfié, le choix d'une agriculture cannière spatialement extensive peut être légitimement interrogé. Pourtant, le projet sucrier mobilise depuis longtemps l'attention de l'Etat et des collectivités territoriales. Pour quelles raisons ? Pour quels objectifs ? Comprendre le poids de la filière dans la définition des politiques publiques semble être un préalable à toute réflexion sur l'avenir.

[9] 40 % de la population a moins de 20 ans – données INSEE.

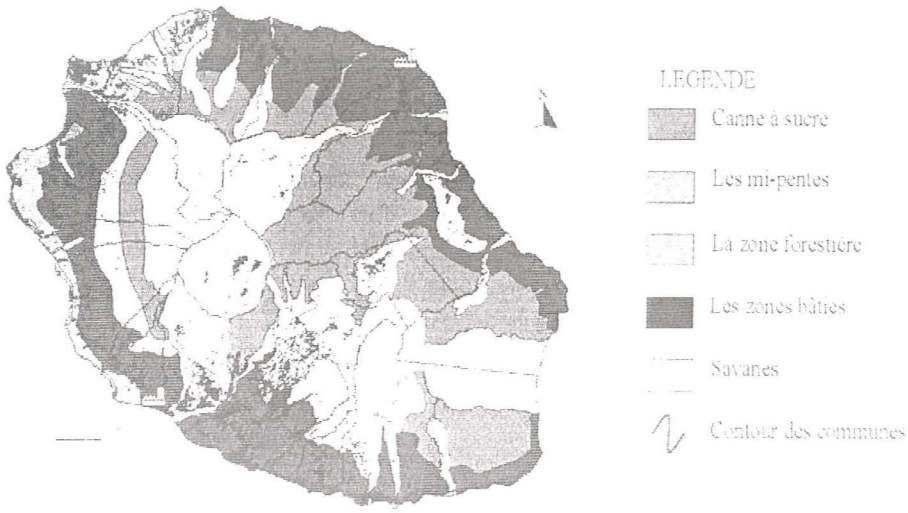

Figure 2. Modes d'occupation du sol - carte simplifiée (DIREN, 1999).

Projet sucrier et jeu des acteurs en place

En 1995, la fermeture de l'usine de Beaufonds marque la fin du processus de concentration des usines. Seules subsistent celles de Bois-Rouge au nord-est et du Gol au sud-ouest pour traiter les 26 000 ha de canne récoltées sur les deux bassins d'approvisionnement. Mais les progrès techniques ne compensent plus les pertes en surface et la quantité nette de sucre produite baisse continuellement.

Les industriels réunionnais du sucre représentent un oligopole très dynamique et doté d'une cohésion forte, issu de grandes familles de planteurs historiquement proches du pouvoir décisionnel. Face au déclin progressif de l'activité, ils annoncent leur impossibilité à garantir la permanence locale de leur investissement en fixant officiellement un seuil minimal de rentabilité, évalué à 2 millions de tonnes de canne annuelles[10]. Parallèlement, ils appuient leur argumentaire sur les conséquences prévisibles d'un « scénario catastrophe » en valorisant le caractère multifonctionnel de la culture de la canne alors que les mesures d'encadrement et d'orientation de la filière restent essentiellement quantitatives.

La prise en compte simultanée de l'intérêt collectif et des logiques privées est délicate. Les mouvements stratégiques récents opérés dans le domaine de l'industrie sucrière attestent de cette difficulté et relativisent la place de la Réunion au sein de programmes plus vastes.

Constitué en 1948 de la fusion de plusieurs sociétés familiales sucrières, le groupe Bourbon intègre progressivement des activités de distribution, d'agroalimentaire mais aussi de services maritimes. En quelques années, il multiplie par dix son chiffre d'affaires et devient, une entreprise d'envergure internationale, parmi les 200 premières capitalisations françaises[11].

En 2001, la société opère un mouvement stratégique majeur en concentrant ses moyens et son énergie dans les activités de distribution et de services maritimes internationales. A la Réunion, il se désengage des activités sucrières en concluant, avec l'Union SDA[12] un accord comprenant notamment une prise de participation majoritaire (51 %) de l'Union SDA dans la Sucrerie de Bois-Rouge et également une prise de participation majoritaire (51 %) dans la société Eurocanne, spécialisée dans le conditionnement et l'expédition des sucres. Le groupe Bourbon, conserve en revanche le foncier agricole dont il disposait, dans l'ouest notamment, réalisant d'importantes plus-values lors du déclassement et de la vente des terrains.

---

[10] Ce seuil est fixé à 2 MT annuels.
[11] Toutes les informations relatives au Groupe Bourbon sont issues du site internet www.groupe-bourbon.com.
[12] Union des Sucreries et Distilleries Agricoles.

Dans la distribution, il conserve sa place de leader à l'île de La Réunion où, dès les années 70, il a développé les différents formats de supermarchés, d'hypermarchés et de *«cash and carry»*. Il a exporté avec succès ces concepts dans les îles de l'océan Indien et au Vietnam, où il réinvestit dans la branche sucrière.

L'union SDA, quant à elle, prend peu de temps après le contrôle de Beghin-Say et s'implante au Brésil en 2000, en créant une société commune - FBA[13], - avec le leader brésilien du sucre, le groupe Cosan pour une production annuelle de canne annoncée en 2002 de 4,5 MT[14].

La stratégie de diversification sectorielle mais aussi régionale (Vietnam, Brésil) opérée par ces groupes est explicite et compréhensible. Dans cette logique, la délocalisation complète de la production est-elle envisageable ?

A la Réunion, la filière canne rivalise encore avec les pays aux coûts de production très bas mais bénéficie jusqu'à maintenant du soutien des pouvoirs publics :
– économiquement, sous forme d'aides à la modernisation industrielle, aux revenus des producteurs et de soutien des prix ;
– socialement, en maintenant une situation informelle de cumul « activités agricoles – travail illégal - aides sociales » qui permet aux « petits planteurs » de conserver leur activité et de participer ainsi au tonnage global ;
– en terme de planification, en intégrant au sein des schémas réglementaires les objectifs de la filière, en tant qu'axes prioritaires de l'aménagement du territoire.

Mais, la France ne pourra bientôt plus faire cavalier seul en aidant la filière sucre au-delà des limites fixées par l'OMC[15] et devra se conformer normalement aux règles commerciales européennes d'ici 2006, date annoncée de la modification du marché sucrier.

Ces échéances conduisent à réfléchir sur la pérennité du modèle de développement proposé, fondé sur une agriculture essentiellement productiviste et basé sur une concentration du foncier agricole et une augmentation de la taille moyenne d'exploitations qui restent majoritairement cannières.

Poids de l'histoire et décentralisation

La présence séculaire de la canne à sucre à la Réunion sous sa forme traditionnelle rend difficile l'émergence de réflexions alternatives. De plus, au début des années 80, la décentralisation et les processus de répartition des compétences sont encore récents. Les collectivités locales - département, communes...– n'ont pas toujours disposé lors de la dernière décennie des capacités humaines et techniques nécessaires. Malgré les crises successives traversées et les inquiétudes relatives à l'avenir de la filière, le modèle continue d'être opérationnel. En 1997, la canne à sucre couvre 26 765 ha (60 % de la SAU) et concerne 4 926 exploitations vivant pour tout ou partie de la canne.

Le Schéma directeur départemental des structures agricoles[16] qui détermine les priorités de la politique d'aménagement des structures et fixe les unités de référence[17] au sein desquelles la canne conserve son rôle pivot. En conformité avec les orientations prises au niveau national, priorité est faite à la viabilisation des structures notamment par augmentation de la taille moyenne de l'exploitation. De fait,

---

[13] Franco-brésilienne des sucres et alcools.
[14] source SAD (http://www.union-sda.fr/)
[15] Organisation Mondiale du Commerce.
[16] Article L312-1 - *Loi n° 95-95 du 1 février 1995 art. 3 II, art. 10 Journal Officiel du 2 février 1995* : « Le schéma directeur départemental des structures agricoles détermine les priorités de la politique d'aménagement des structures d'exploitation et fixe les conditions de la mise en oeuvre des dispositions des articles L. 312-5 et L. 314-3 ainsi que celles du chapitre Ier du titre III du présent livre. Ce schéma est préparé et arrêté par le préfet après avis du conseil général, de la chambre d'agriculture, de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.
[17] Article L312-5 - *(Loi n° 95-95 du 1 février 1995 art. 3 III Journal Officiel du 2 février 1995 et Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 art. 19 IV Journal Officiel du 10 juillet 1999)* : « L'unité de référence est la surface qui permet d'assurer la viabilité de l'exploitation compte tenu de la nature des cultures et des ateliers de production hors sol ainsi que des autres activités agricoles. Elle est fixée par l'autorité administrative, après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, pour chaque région naturelle du département par référence à la moyenne des installations encouragées au titre de l'article L. 330-1 au cours des cinq dernières années. Dans les départements d'outre-mer, la surface minimum d'installation instituée à l'article L. 312-5 est fixée tous les cinq ans par décision du ministre de l'agriculture prise après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.

l'installation prioritaire des agriculteurs dotés d'un projet « canne » favorise la reproduction du modèle actuel.

Aux niveaux d'organisation supérieurs, la volonté de mise en place d'un CTE « filière canne » atteste d'une relation difficile entre les enjeux d'une filière et ceux d'un territoire. Les diagnostics préalables à la contractualisation, réalisés au niveau de cinq territoires canniers préconisent des projets de réorientation des exploitations centrés davantage sur l'évolution des pratiques (afin d'optimiser les résultats techniques et le respect de l'environnement) que sur la modification des systèmes d'exploitation. Dans les Hauts, la diversification est préconisée dans les zones peu propices à la culture de la canne à sucre[18].

Pour la pérennisation d'une politique de développement basée sur l'exploitation traditionnelle de la canne à sucre, les pouvoirs publics sont relayés par les organismes de prêts à l'installation – Crédit agricole notamment – qui, pour minimiser très logiquement les risques cautionnent des projets à base « canne », bénéficiant d'une garantie de prix et d'écoulement.

Le poids de la canne, historique, culturel et économique, peut justifier que les politiques agricoles soient encore marquées par les références passées... Mais, de manière plus singulière et plus problématique, la réflexion prospective, a, elle-aussi, été contrainte par le cadre sucrier qui s'est imposé comme seul futur possible. L'idée d'une transition, totale ou partielle, pourtant suggérée par la reconversion sectorielle et géographique de la filière et sa faible compétitivité, n'a jamais été étudiée.

Un projet unique inscrit comme projet de territoire dans les documents d'urbanisme

Au milieu des années 90, le « livre vert de la canne » alerte les acteurs de l'aménagement du territoire sur l'avenir de la filière et met en avant les conséquences prévisibles d'une disparition de la canne à la Réunion. Mais c'est son maintien, grâce à une politique volontariste qui est défendu. Une série de mesures sont préconisées. Parmi elles, la disponibilité impérative d'une sole cannière de 30 000 ha est requise, correspondant au seuil de viabilité des usines. Maintenir l'emprise « territoriale » de la canne et justifier de l'intérêt de la culture deviennent des objectifs prioritaires. Le Schéma d'aménagement régional[19] les intègre en 1995.

Aux niveaux communal et intercommunal, les SCOT[20] et les PLU[21], préconisés par la récente loi solidarité et renouvellement urbain, intègrent également les objectifs régionaux de la filière. L'imminence de la révision du Schéma d'aménagement régional et le principe de compatibilité descendante des documents réglementaires provoque une accélération des démarches SAR, SCOT et PLU qui deviennent parfois plus concurrentielles que complémentaires.

Parallèlement, la poursuite de la réforme de la PAC et les négociation relatives à la révision de l'OCM-sucre renforcent les enjeux et rendent d'autant plus importantes les démarches de planification à base spatiale.

Le succès et le développement rapide des Systèmes d'information géographiques ont certainement contribué à renforcer ces antagonismes en permettant une dérive « spatiale », substituant l'espace au territoire dans les démarches d'élaboration des documents d'urbanisme, même lorsque le document graphique est facultatif. Dans ce cas, il accapare souvent les ressources humaines et techniques disponibles, relativisant l'importance du rapport censé expliquer, justifier et décrire les orientations et les dispositions choisies. On pourra souligner ici le rôle prépondérant des fonctions visuelles et de

---

[18] Diagnostics de territoire réalisés dans le cadre de la mise en place du CTE Canne à la Réunion. 2001.

[19] A l'échelle Régionale, le SAR définit les grandes orientations en matière de développement et retranscrit spatialement, dans un document cartographique, les besoins respectifs et la localisation de chacune des activités et modes d'occupation du sol : espaces urbains, agricoles et naturels, aux différents niveaux de protection. Ce document, approuvé en 1995 et valable dix ans, a valeur réglementaire et est opposable aux autres documents de planification, intercommunaux ou communaux qui doivent lui être rendus compatibles.

[20] Dans un souci de cohérence et de valorisation de l'échelle intercommunale, comme niveau d'organisation pertinent et plus approprié de gestion territoriale, le nouvelle loi SRU[21], donne aux structures intercommunales la possibilité de se doter, à leur initiative, d'un document de planification d'échelle intermédiaire entre le SAR et le POS : le SCOT (schéma de cohérence et d'orientation du territoire), élaboré pour 20 ans et reconsidéré tous les 10 ans.

[21] La loi SRU permet simultanément la suppression progressive des Plans d'occupation des sols (POS) au profit des PLU (Plans locaux d'urbanisme) dans lesquels les communes doivent intégrer, une vision prospective du territoire communal, disposition permettant entre autres de dépasser la simple échéance des mandats communaux et de limiter les effets d'un changement brutal de politique sur le territoire. Notion de continuité.

représentation polysémique des enjeux fonciers, diversement interprétable selon le niveau d'information sur les rôles et logiques d'action des acteurs et des décideurs.

La tradition cannière réunionnaise, portée par un *lobby* sucrier très dynamique a favorisé le développement d'une politique à dominante cannière. La nature des enjeux et le statut de ceux qui la portent favorisent une approche visant très principalement les impacts quantitatifs, accordant une importance très relative à la prise en compte et à l'explicitation des effets généraux.

Les questions : qui produit ? Quoi ? Dans quel système de répartition des plus-values ? Où ? Comment ? sont souvent éludées. Le modèle de développement sous-jacent accepté comme modèle unique n'est pas complètement énoncé. Cela rend difficile la prise en compte de ses conséquences sur le long terme et délicate l'évocation d'une réflexion alternative, de laquelle la canne ne serait d'ailleurs pas nécessairement exclue.

L'exemple de la « cartographie des potentialités agricoles et cannières » pour l'aide à l'élaboration des documents d'urbanisme

Le dispositif Etat/filière décrit ci-dessus a été récemment complété par la création du Secrétariat permanent au comité de pilotage de la canne. Cette structure, préconisée par le Livre vert de la canne publié en 1995, représente l'ensemble des acteurs publics et privés de la filière dont elle est chargée d'assurer les intérêts.

Cette association mixte (privé-public) facilite l'institutionnalisation de la politique sucrière, particulièrement visible dans la démarche actuelle de Cartographie des potentialités agricoles et cannières au niveau intercommunal. Ce document graphique de synthèse, élaboré par le CPC localise les terres dont la potentialité agricole et cannière justifie une attention particulière. L'information produite sert de référence lors de l'élaboration des documents de planification.

A travers ce travail, le Comité de pilotage de la canne devient un interlocuteur privilégié du monde rural auprès des acteurs en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Les règles de localisation de la production cannière sont des règles de formation et de maximisation de la productivité par optimisation de la sole cannière. Les objectifs de type sociaux (accès à l'emploi), territoriaux (structuration du tissu rural et périurbain) ou environnementaux (lutte contre l'érosion) ne sont pas considérés, alors que les argumentaires économiques sont de plus en plus fragiles.

Cette démarche, simple spatialisation de la productivité cannière rencontre une double difficulté :
– celle de l'intégration de la filière au secteur agricole, au travers des relations étroites qu'il entretient avec les autres productions, souvent au sein même des exploitations ;
– celle de l'appartenance à un territoire, comprise dans le respect d'un projet social global.

La « gestion » de l'espace proposée est une gestion de fait, comme outil de production et de développement d'un opérateur privé à l'abri de tout système de régulation. Les critères retenus donnent la priorité au modèle productiviste, aux exploitations solides, mécanisées, dotées d'une structure foncière viable et d'un coefficient avantageux.

Dans ce cas précis, mais aussi de manière plus ancienne, la disposition des planteurs à atteindre les niveaux de production souhaités n'est que très partiellement abordée. Malgré la multiplication des études, la connaissance des systèmes d'activité canniers et de leurs relations aux territoires est encore largement incomplète, conséquence probable d'une reconnaissance récente de la multifonctionnalité. Il faut de nouveau souligner ici le rôle de l'information et des asymétries existantes entre les différents groupes d'acteurs dans un contexte d'exacerbation des conflits d'affectation de l'espace.

Stratégies cannières et impacts sur les territoires

Le projet « Stratégies cannières et Impacts sur les territoires » a pour objectif d'étudier la diversité des systèmes d'activités canniers et de comprendre les processus du développement régional, notamment les relations espaces ruraux-espaces urbains pour appuyer une politique agricole garante de la compatibilité des enjeux du territoire, en termes économique, social, culturel et environnemental.

L'entreprise est délicate. Le modèle de développement imposé par la production cannière a structuré la région et la société réunionnaise à une époque où celle-ci était faiblement urbaine et lorsque les marchés mondiaux étaient globalement homogènes. Aujourd'hui, compte tenu de la situation de la filière canne, de ses objectifs et du contexte régional dans lequel elle s'inscrit, notamment sur le plan démographique, une approche filière seule n'est plus suffisante. La complexité du système, le poids des enjeux en cours et le renforcement des contraintes « externes » liées à l'insertion de la Réunion dans les organisations européennes, régionales[22] et mondiales requièrent une approche systémique, de la filière chargée de la resituer au sein de son environnement cohérent, et ce aux différents niveaux d'organisation.

Au centre d'un débat focalisé très normalement sur les aspects fonciers, entre modes d'occupation du sol concurrentiels, l'expression et les projets des agriculteurs sont parfois oubliés. Il nous semble qu'un des enjeux est la construction d'une problématique plurielle de la canne à la Réunion valorisant réellement son caractère multifonctionnel. Ceci fait appel à une analyse de la filière, de son inscription dans le contexte réunionnais et de la compréhension de ses fonctions sociales, culturelles, économiques, territoriales...

L'objectif est ensuite l'utilisation de ces connaissances dans l'accompagnement de démarches territoriales participatives et d'élaboration des mesures d'encadrement et d'orientation, par la reconstruction intégrée des différentes problématiques.

Pour cela, il faut pouvoir considérer les portées spatiales de chacun pour donner du sens aux différents niveaux d'organisation et identifier les questions sous-tendues. L'orthogonalité existante entre territoires institutionnels[23] et « territoires du quotidien » (Di Méo, 1997), organisés concentriquement (fig. 2) est un excellent exemple de pertinence de territoires en intersection, mais qui reste difficile à construire.

Les recherches menées sur les Systèmes d'information, et notamment sur leurs apports en matière de démarches participatives nous incite à penser que le SI, compris dans son acception humaniste et dynamique[24], constitue un outil susceptible de permettre cette indispensable articulation des échelles – vécues et institutionnelles – et *in fine* celle de la filière canne avec le territoire réunionnais.

Conclusion

Dans un contexte de mutation profonde des systèmes de production agricoles à l'échelle mondiale, le renforcement de la concurrence internationale tend à sélectionner les exploitations sur la seule fonction de production, axée généralement sur une filière.

La LOA adoptée en 1999 indique que « *l'agriculture européenne court à sa destruction si elle se fixe pour seul objectif d'être en mesure de vendre sur le marché mondial des matières premières au même prix que ses concurrents mondiaux les plus compétitifs* ».

En tant que région européenne et malgré ses spécificités, il semble que la Réunion n'échappe pas à cette évolution. Si l'avenir de la canne ne peut être seulement économique, alors les pratiques relatives à son maintien, voire à son développement, ne peuvent plus être exclusivement spatiales et quantitatives. Il semble que le moment soit venu d'identifier ses « autres » composantes, notamment ses fonctions sociales et culturelles d'occupation et d'aménagement du territoire afin d'opérer une « territorialisation » de la filière canne.

Cette démarche pourrait permettre :
– à la filière canne de réfléchir à une évolution des pratiques et des objectifs qui soient compatibles avec les nouvelles orientations de l'agriculture, pour s'adapter à l'évolution de son environnement, qu'il soit sectoriel ou géographique ;

---

[22] Le terme « régional » est ici utilisé pour faire référence à la Région Océan indien.

[23] Historiquement, le découpage communal de l'île a été fait dans le souci de permettre à chaque commune de disposer d'un transect altitudinal équivalent, du « battant des lames au sommet des montagnes », logique qui avait prévalu antérieurement pour le partage des terres, ce qui explique la structure foncière « en bandes » perpendiculaires au rivage.

[24] Une vision du SI, plus humaniste et plus dynamique que la conception classique mais encore très partiellement constituée, considère le système d'information comme une représentation d'un segment de société muni de ses fonctionnements, dynamiques propres, dispositifs de régulation et d'adaptation à son environnement. Il est susceptible d'inclure différentes logiques d'acteurs et représentations pas nécessairement cohérentes entre elles, d'alimenter des débats contradictoires et des négociations incorporant les connaissances issues des expériences des acteurs (Cheylan, 2000).

– au territoire réunionnais de parvenir à dissocier sa réflexion prospective de celle de la filière canne, d'une part pour se doter des moyens de répondre aux attentes de la filière dans le respect d'un projet territorial viable et d'autre part pour acquérir une capacité d'adaptation face à l'émergence difficultés nouvelles.

Aujourd'hui, si l'avenir de la filière sucre est prévisible, celui de la filière canne réunionnaise reste posé. Une des orientations envisageables consisterait à réfléchir à une diversification de produits dérivés, dont la valeur ajoutée serait accrue par un véritable ancrage « territorial », reflétant les atouts locaux de production. Pour contribuer à cette réflexion, l'utilisation des systèmes d'information participatifs, à condition qu'ils soient appropriés par l'ensemble de la société civile, peut constituer une démarche intéressante. Car il semble que bien plus que la remise en cause des formes traditionnelles de production, c'est bien l'absence d'une réelle démarche prospective qui devrait être redoutée.

Remerciements à Jean-Paul Cheylan, Jean-Philippe Tonneau, Pascale Metzger, Jean-Pascal Pichot et Stéphane Gautrin pour leur relecture avisée.

Bibliographie

BRUNET R., 1990, Géographie universelle : mondes nouveaux. Malesherbes, Belin-Reclus, 552 p.

CHASTEL J.M., 1995, Le rôle des institutions dans l'évolution de la filière canne à la Réunion. Thèse en agro-économie, ENSA Montpellier, 341 p.

DI MEO G., 1996. Les territoires du quotidien. Paris, France, Harmattan, 201 p.

FUMA S., 2002. Histoire d'une passion... le sucre de canne à la Réunion. Océan Editions. La Réunion, 312 p.

GODARD *et al.*, 1998. Les Outre-mers. Atlas de France, Paris, Reclus, 128 p.

INSEE, 2002. Tableau économique de la Réunion 2002/2003. Saint-Denis de la Réunion, Insee, 210 p.

MARTINEZ P.F., 2001. Géopolitique de la Réunion : approches géohistoriques. La Réunion, Océan Editions, 283 p.

MARTIGNAC C., PARIENTE P., 2002. Les planteurs entre patrimoine et productivité, canne à sucre : état des lieux. Economie de la Réunion, n° 114, 4^{e} trimestre, p. 11-14.

PESCAY M., 1997. De la société de plantation aux exploitations familiales, éléments pour un bilan de la réforme foncière à la Réunion. Colloque Politique des structures et action foncière, Saint-Denis de la Réunion, 18 p.