

Chaire Quetelet 2009

*Politiques de population en Europe et en Amérique du Nord*

18-20 novembre  
Université catholique de Louvain  
Louvain-la-Neuve (Belgique)

**Une politique de population à contre-courant ?  
La Réunion des années 1950 à nos jours**

Frédéric Sandron  
Institut de Recherche pour le Développement (IRD)  
UMR Ceped, Université Paris Descartes  
45 rue des Saints Pères, 75006 Paris, France  
frederic.sandron@ird.fr

## **Introduction**

La Réunion est un département français depuis 1946 qui possède la particularité d'être situé dans l'océan Indien, entre Madagascar et l'île Maurice. De par son histoire et notamment celle de son peuplement à partir du 17<sup>ème</sup> siècle, la dynamique démographique contemporaine de la Réunion, tout comme celle des autres départements d'outre-mer, n'est en rien comparable à celle de la métropole française. Alors que la transition démographique de la France métropolitaine s'est étalée sur 150 ans, celle de la Réunion a été une des plus rapides du monde (section 1).

La démographie réunionnaise est intéressante en cela qu'elle est « organisée » depuis son peuplement et que la question de la population y est toujours d'actualité à l'époque contemporaine, notamment depuis la départementalisation. Le poids de la variable démographique, que ce soit dans la sphère politique ou au sein de l'opinion publique, peut s'expliquer aussi bien par des considérations spécifiques au territoire que par l'intérêt personnel que lui portent de grandes figures politiques. Les premières étant mises sur le devant de la scène par les seconds, ce sont l'ensemble de ces facteurs qui guideront la politique démographique de l'île de la Réunion (section 2).

Dans ce contexte, on comprendra mieux pourquoi, depuis un demi-siècle, les mesures politiques en matière de démographie à la Réunion ne sont pas calquées, loin s'en faut, sur celles de la métropole. Les mesures démographiques prises depuis les années 1950 sont même le plus souvent à contre-courant de celle de la métropole. Par exemple, dans les années 1960 et 1970, la politique démographique réunionnaise se traduit par la volonté d'une réduction de la fécondité et par une incitation à émigrer hors du département tandis que la métropole française encourageait la natalité et favorisait l'immigration (section 3).

En conclusion, nous verrons que s'en tenir au contexte local de la Réunion, en tant que département français, ne rendrait pas compte de l'importance des interrelations entre les mesures démographiques prises à la Réunion et les objectifs plus généraux de l'Etat français. En s'intéressant aux contingences internes et externes (Réunion/métropole), ce cas de figure peut être un élément de réflexion plus générale dans un contexte de mondialisation où la circulation des individus reste soutenue et où les politiques démographiques sont de plus en plus pensées dans un contexte politique au sens large et en lien avec les autres pays (niveau européen, notion de co-développement, etc.).

## **1. Dynamique de la population réunionnaise**

De par sa situation géographique et son mode de peuplement, la démographie de l'île de la Réunion a connu sur le long terme une dynamique fort différente de celle de la métropole française (1.1). Plus récemment, la départementalisation a entraîné dans son sillage de profondes transformations dans le paysage démographique réunionnais (1.2).

### **1.1. Peuplement et croissance sur le long terme**

C'est en 1638 que la Réunion, alors déserte, est annexée par la France. Pendant plusieurs décennies, l'île n'est qu'une étape sur la route des Indes. C'est véritablement au début du

18<sup>ème</sup> siècle qu'une dynamique économique se met en place avec les plantations de café. Peuplée de quelques centaines d'habitants en 1714, les besoins de main-d'œuvre y seront assurés par le recours à l'esclavage. Au cours du 18<sup>ème</sup> siècle, la population servile compte pour environ 80% de la population totale de l'île (Combeau et Maestri 2002). Au 19<sup>ème</sup> siècle, la culture de la canne à sucre qui a supplanté celle du café nécessite toujours une main-d'œuvre abondante. Après l'abolition de l'esclavage en 1848, ce sont des travailleurs volontaires, majoritairement chinois ou indiens, qui seront recrutés.

Cette immigration, qui obéissait à des objectifs économiques de court terme, était régulée par les autorités locales et les grands propriétaires terriens. Avec ce mode de recrutement de la main-d'œuvre et en l'absence d'autres activités économiques que celles de plantation, la dynamique démographique réunionnaise a longtemps reposé davantage sur l'immigration que sur la croissance naturelle.

Cette situation aurait pu s'inverser dans la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle mais l'île connaît alors une situation économique et sanitaire désastreuse (Catteau et Catteau 1999). Les taux de mortalité oscillent alors autour de 50 pour mille. Il faudra attendre les années 1920 pour que le nombre des naissances dépasse régulièrement celui des décès et que la dynamique naturelle prenne l'ascendant sur la croissance de la population par immigration. Mais ce premier pas vers la transition démographique sera contrecarré par la Seconde Guerre mondiale et plusieurs cyclones dévastateurs.

## **1.2. La départementalisation et ses conséquences démographiques**

En novembre 1947, Paul Demange, Préfet de la Réunion, lance un « Appel aux Réunionnais » en ces termes : « Au cours de mes visites dans les communes, j'ai été ému par l'état physique lamentable de trop de nos enfants et de nos orphelins. Par une première série de mesures, nous nous sommes efforcés de porter remède à leur misère. Depuis plusieurs semaines, des médicaments contre le paludisme sont distribués régulièrement et gratuitement aux 40 000 enfants de nos écoles et de nos orphelinats. De plus l'allocation aux cantines scolaires a été portée de 5 à 8 francs par jour et par enfant, ce qui permettra d'assurer une nourriture plus substantielle à nos petits » (cité in Combeau et Maestri 2002, p.121).

Dans un rapport sur la situation sanitaire de l'île, l'Inspecteur Général J. Finance (1948) dénonce à son tour une insuffisance notoire de médecins, de personnel qualifié, l'indigence des établissements hospitaliers, la quasi-inexistence d'un service d'hygiène, l'absence de moyens de transport sanitaire, facteurs « qui expliquent en partie cette déficience générale de la santé des habitants de l'île que viennent aggraver les conditions économiques défavorables dans lesquelles se débat la Réunion » (p.9).

L'économie réunionnaise est en effet à cette époque encore essentiellement tournée vers les activités agricoles. Les sécheresses de 1938-39, les rationnements alimentaires à partir de 1941, plusieurs cyclones en 1944, 1945 et surtout celui de 1948 qui causera la mort de 165 personnes, plongeront la population réunionnaise dans un profond marasme économique et sanitaire.

Alors que la départementalisation date de 1946, ce n'est qu'une quinzaine d'années plus tard que des efforts véritablement conséquents en faveur du développement socioéconomique et

sanitaire de l'île seront entrepris par l'Etat français dans le cadre de la loi-programme du 30 juillet 1960. A partir de cette date, les résultats dans tous les domaines seront spectaculaires et les indicateurs en matière d'équipements, d'infrastructure et de santé sont éloquentes (tableau 1).

**Tableau 1 : Evolution de quelques indicateurs de développement socioéconomique entre 1946 et 1996, La Réunion**

	1946	1996
Part de la population active dans le secteur primaire	65%	2%
Taux d'urbanisation	20%	86% (1999)
Nombre de lycées*	2	24 (1997)
Nombre de bacheliers dans l'année*	43	4600
Proportion de logements en dur	8%	98% (1999)
Nombre de médecins pour 1 000 habitants	0,14	1,74
Proportion de logements ayant l'électricité	12%	99%
Proportion de logements ayant l'eau courante	10%	97%
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 environ multipliée par 3

Sources : diverses (in Sandron 2007b)

Cette modernisation socioéconomique s'est accompagnée d'une transition épidémiologique et démographique parmi les plus rapides jamais enregistrées. L'indice synthétique de fécondité est passé de 6,77 enfants par femme en 1964 à 3,12 enfants par femme en 1979, soit une baisse de plus de 3,5 enfants par femme en seulement 15 ans. La mortalité infantile égale à 164,4 pour mille en 1951 a chuté à 15,5 pour mille en 1980. Dans le même temps, les maladies infectieuses et parasitaires ont été remplacées par les maladies cardio-vasculaires et les cancers dans les causes principales de décès. L'espérance de vie, respectivement de 50 et 53 ans pour les hommes et les femmes en 1950, atteint 69 et 78 ans en 1990. En conséquence, la population réunionnaise connaît à la fois une importante modification structurelle (figure 1) et une croissance extrêmement élevée au début de la transition démographique, atteignant le taux record de 3,5% par an au cours de la période 1954-1961 (tableau 2). C'est dans ce contexte d'une croissance sans précédent de l'effectif de la population (tableau 3) qu'il faut étudier les grandes orientations politiques prises dans le domaine de la démographie à la Réunion.

**Tableau 2 : Croissance de la population réunionnaise (1954-1999)**

	1954-1961	1961-1967	1967-1974	1974-1982	1982-1990	1990-1999
Taux d'accroissement annuel moyen	3,5%	3,0%	2,0%	1,0%	1,9%	1,9%
dont taux croissance naturelle annuel moyen	3,5%	3,3%	2,3%	2,0%	1,8%	1,6%
dont solde migratoire annuel moyen	0,0%	-0,3%	-0,3%	-1,0%	0,1%	0,3%

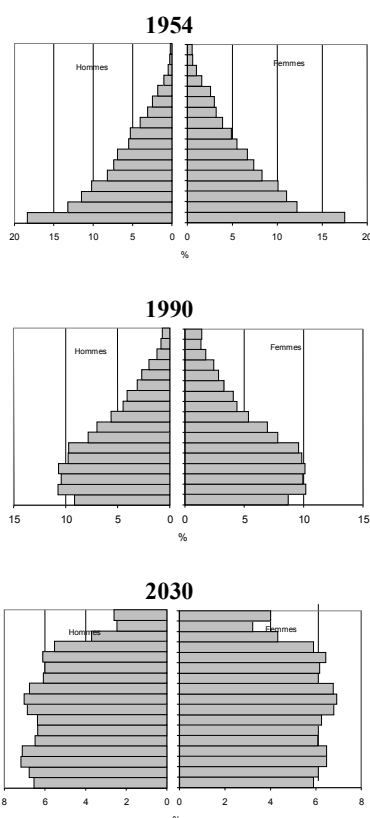
Source : INSEE, recensements, état civil

**Tableau 3 : Population lors des recensements (1954-1999), La Réunion**

<i>Année de recensement</i>	<i>Population</i>
1954	274 400
1961	349 300
1967	416 500
1974	476 700
1982	515 800
1990	597 800
1999	706 300

Source : INSEE, recensements

**Figure 1 : Pyramides des âges en 1954, 1990, 2030, La Réunion**



Source : INSEE, recensements, projection INSEE (scénario central) pour 2030 (Actif *et al.*, 2002)

## 2. La question de la population à l'ordre du jour

En France, si la question de la population est dans l'arène publique au moins depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, c'est à l'époque de la Seconde Guerre mondiale qu'une véritable politique de population va être élaborée (2.1). A la Réunion, depuis le peuplement de l'île, la gestion de l'immigration de la main-d'œuvre agricole a été le seul souci démographique des autorités. Avec la départementalisation, les mutations économiques, sociales, politiques et démographiques sont telles que de nouvelles préoccupations en matière de population vont voir le jour (2.2). Un ensemble de facteurs peuvent être mis en évidence pour expliquer cette situation (2.3).

## **2.1. L'émergence de la politique de population française**

En France, la question de la population est investie de longue date par l'économie politique, puis par les ligues natalistes à partir de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Si l'on définit avec Lévy (1992, p.1) une politique de population comme un ensemble de « mesures visant à gérer les modifications de la structure démographique de la population, sa répartition sur le territoire, le rythme de croissance de son effectif total », c'est véritablement vers la Seconde Guerre mondiale que la France se dote d'une telle politique.

En référence aux allocations familiales et au Code familial, il s'agit d'une politique familiale volontariste et surtout portée par une vision de la famille idéale : un couple avec trois enfants, la femme restant au foyer (Prost 1984). Les défenseurs de la création puis du maintien et du renforcement d'une politique de population en France étaient très souvent dans le camp des natalistes. L'ouvrage « Des Français pour la France » de Robert Debré et Alfred Sauvy, paru en 1946, va dans ce sens en réclamant de grandes responsabilités pour le Ministère de la Population, y compris une politique d'immigration (Lévy 1992).

Si l'« âge d'or » de la politique familiale en France peut être situé dans la période 1938-1958, et si cette politique est l'une des plus explicites qui soient, il n'en reste pas moins que ses habillages se sont toujours situés soit dans le domaine plus neutre de la population, soit des affaires sociales (Chauvière 2006). L'immixtion de l'Etat dans les affaires privées, voire intimes, pouvait en effet rencontrer des réticences de la part des individus et des groupes de pression. Il n'en reste pas moins qu'à la Libération, un consensus se crée autour de l'idée d'une politique de population à orientation nataliste, renforcée en cela par la création d'un ensemble d'acteurs et d'institutions : essor de la protection maternelle et infantile, du secteur de l'enfance inadaptée, extension et professionnalisation des services sociaux, évolution et développement du droit de la famille, création de l'Ined, organisation d'une représentation des familles, mise en place des caisses d'allocations familiales, création d'un Ministère de la Population (Lenoir 1991). Il s'agit là d'une véritable institutionnalisation de la politique de population en France.

A partir des années 1960, cette politique de population sera de moins en moins explicite et intégrée à une politique plus générale de réduction des inégalités par transferts sociaux. Elle devient moins « familiale » et plus « sociale ». Avec la crise économique des années 1970, les changements de mentalité autour de la famille et l'apparition des problèmes environnementaux, les arguments natalistes perdent leur force.

## **2.2. La prise de conscience des « problèmes démographiques » à la Réunion**

Peu de temps après la départementalisation, à la demande du Préfet et du Conseil Général de la Réunion, l'Inspecteur Général J. Finance rédige un rapport sur les modalités d'application à la Réunion de la législation métropolitaine en matière de Santé publique, d'Assistance et de Population. Suivant les termes de ce rapport, « il faut donc admettre : la surpopulation actuelle ; le fait que la jeunesse démographique générale, et notamment dans les régions d'altitude supérieure à 200 mètres peut durer longtemps encore ; l'impossibilité d'augmenter la surface cultivée, en raison même du relief de l'île ; la quasi-impossibilité d'augmenter les ressources parallèlement à l'indice démographique » (Finance 1948, p.5). En conclusion de ce

rapport, le rédacteur indique qu'« il convient de se préoccuper sans tarder, des moyens propres à remédier à la surpopulation dont les conséquences peuvent devenir graves à brève échéance ».

En 1955, un autre rapport sur la population des quatre départements d'outre-mer, édité par le Haut-Comité consultatif de la population et de la famille, met l'accent sur le déséquilibre entre la population et les ressources de l'île (Pellier 1955). Le constat et les recommandations pour le département réunionnais en sont les suivants : « Déjà la population actuelle ne subsiste, et avec un niveau de vie moyen très bas, qu'avec l'aide financière de la Métropole. Pour éviter que s'aggrave cette charge tous les moyens de faire face à l'accroissement certain de la population devront être utilisés : limitation des naissances, accroissement et meilleure répartition de l'emploi et des ressources, émigration de la population excédentaire » (p.229).

Quant à lui, le Préfet Philip écrit en 1956 dans la revue *Marchés coloniaux du Monde* un article dont le titre résume le contenu : « Le problème réunionnais est d'abord d'ordre démographique ».

Plus tard, en 1972, dans un document intitulé « Evolution générale de l'économie des D.O.M. », le Secrétariat d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer stipule que « quelles que soient les mesures déjà prises ou envisagées pour la modération démographique et la création d'emplois, celles-ci ne sauraient, dans la meilleure hypothèse, régler au cours du VI<sup>e</sup> plan le problème de l'emploi dans les D.O.M. : si inquiétante qu'elle soit dans ses implications humaines, la migration restera nécessaire » (cité in Maison et Millet 1974, p.352).

Ces prises de positions officielles seront relayées par des analyses publiées dans des revues scientifiques. Par exemple, Isnard (1953, p.628) conclut de manière abrupte dans son article sur les problèmes démographiques, économiques et sociaux à la Réunion que « dans les conditions actuelles, le problème du surpeuplement de la Réunion semble insoluble ».

Mais ce sont surtout les personnalités politiques réunionnaises qui auront une influence décisive sur les positions dominantes dans le débat social quant à la question démographique. Le premier est Michel Debré, fils du pédiatre Robert Debré qui fut le rédacteur du projet qui donnera naissance à la politique de population et familiale française (Rosental 2003). Michel Debré, qui a aussi participé à ce projet, a occupé les plus hautes fonctions politiques et ministérielles de 1948 à 1973 et a aussi été député de l'île de la Réunion de 1963 à 1988. Comme le souligne ironiquement Martinez (2001), la forte croissance démographique réunionnaise n'est pas liée à la politique familiale nataliste de Michel Debré, car si celui-ci est nataliste en métropole, il est au contraire préoccupé par l'expansion démographique à la Réunion. Dans ses mémoires sur la Réunion, Michel Debré (1974, p.31) écrit : « Le rapport entre la capacité de produire et le nombre des habitants n'est pas un rapport fixe. Il est capital de savoir que même en développant à l'extrême la solidarité française, l'île est trop peuplée pour connaître durablement une croissance du niveau de vie ». Il faut aussi citer Paul Vergès, maire, député, sénateur, président du Conseil régional de la Réunion, qui est un fin connaisseur des questions de population et qui tout au long de sa carrière n'a cessé d'émailler ses discours et ses réflexions de considérations démographiques en relation avec les questions économiques et sociales (Vergès 1993).

### 2.3. Les facteurs de l'engouement

Nous avons déjà eu l'occasion de mettre en exergue les facteurs pouvant expliquer un tel engouement pour la question de la population à la Réunion (Sandron 2007a). Rappelons-les ici brièvement.

D'abord, la Réunion hérite d'une tradition française en la matière. Rosental (2003, p.11) introduit son ouvrage sur les politiques de population en France de la manière suivante : « La démographie hante la culture politique de la France. Ses médias rendent compte avec passion de l'augmentation ou de la chute des naissances. La pertinence d'une politique de population est discutée dans ses campagnes électorales. Rien que de très normal, jugent les Français, sans toujours imaginer que cette sensibilité à la chose démographique stupéfie généralement leurs visiteurs venus de l'étranger ». Cette caractéristique sera réaffirmée par un intérêt personnel aigu portée à la démographie par plusieurs grandes figures politiques locales, comme Michel Debré ou Paul Vergès.

Ensuite, l'ampleur des transformations démographiques à partir des années 1940 est une réalité non contestable. Sous l'effet classique de la baisse de la mortalité et des progrès sanitaires, la fécondité a dans un premier temps augmenté pour atteindre des valeurs record : le taux de natalité en 1952 est de 51 pour mille et l'indice synthétique de fécondité de l'ordre de 7 enfants par femme. Les taux de croissance supérieurs à 3% par an dans les années 1950 et 1960 aboutissent à un doublement de la population en une vingtaine d'années. Le même phénomène a été observé au niveau planétaire avec la mise en place de politiques de planification familiale pour les pays en développement dans les années 1970, alors que la croissance démographique de ces pays était maximale à la fin des années 1960 (Picouët et Sandron 2002).

L'argument précédent doit se combiner avec la spécificité insulaire de la Réunion ainsi qu'avec une série de variables censées poser des limites à l'effectif de la population : l'exiguïté du territoire, son éloignement de la métropole, la saturation de l'espace agricole, l'absence de ressources minières et énergétiques, la faiblesse de son marché économique. Dans les discours et les écrits, politiques comme scientifiques, les concepts de « capacité de charge », de « surpopulation » ou « surpeuplement », de « maximum de population » sont ainsi fréquemment mobilisés. Comme nous l'avons vu précédemment, c'est une vision malthusienne de la croissance démographique qui domine.

Quatrièmement, le discours démographique ne peut pas être séparé de ses ramifications avec l'économique et le social. La départementalisation a transformé l'économie agricole en une économie tertiaire, notamment dans la fonction publique, mais a laissé de côté une part importante de la population active au chômage. La « démographie » est alors souvent présentée comme un bouc-émissaire, la population active entrant chaque année sur le marché du travail étant plus nombreuse que les créations d'emplois. Cette présentation partisane, sinon fallacieuse, met de côté les composantes non démographiques du chômage, sur lesquels les leviers d'action sont pourtant réels. Il ne faut pas perdre de vue que les politiques démographiques à la Réunion, qu'elles aient été effectives ou simplement suggérées, ont concerné explicitement ou implicitement les populations les plus pauvres et/ou celles présentant aux yeux des pouvoirs publics une menace pour l'ordre social.



Enfin, il serait vain de comprendre la politique démographique réunionnaise sans prendre en compte les considérations propres à la métropole. Comme nous le verrons, les politiques d'émigration hors de la Réunion correspondent en même temps à un besoin de main-d'œuvre en métropole ou dans les colonies. Dans le cas des enfants réunionnais envoyés en métropole, il n'est pas anodin de souligner que c'est dans les départements les moins peuplés et les plus touchés par l'exode rural des décennies 1960-70 qu'ils l'ont été, à savoir la Creuse, le Gers ou la Corrèze.

### **3. La politique de population à la Réunion**

Il n'est pas possible dans le cadre de cette communication de retracer la politique de population réunionnaise dans son ensemble. Si nous évoquons néanmoins brièvement certaines tentatives en ce domaine, ce sera avant tout pour essayer de mieux cerner sa nature. En revanche, nous nous attarderons davantage sur les deux grands volets, du point de vue des objectifs, des moyens et des résultats de cette politique, à savoir l'incitation à la limitation des naissances (3.1) et à l'émigration massive hors du département (3.2). Ces deux composantes essentielles dans l'histoire démographique de la Réunion s'étant déroulées dans les décennies 1960 et 1970, nous verrons si, comme en métropole, la politique de population réunionnaise s'est effritée ensuite ou non au fil des années (3.3).

#### **3.1. La planification familiale**

Lorsque les disparités économiques et démographiques entre la métropole et les départements d'outre-mer étaient de grande ampleur, les pouvoirs publics ont dû concilier l'application de la législation française sur l'ensemble du territoire avec les spécificités dominiennes. A la Réunion, la loi sur les allocations familiales a été appliquée à partir de 1953. A visée nataliste en France métropolitaine, cette mesure d'aide aux familles ne devait pas être perçue à la Réunion, et dans l'ensemble des DOM, comme une incitation supplémentaire à fonder des familles nombreuses, puisque les craintes pour ces départements étaient celles de la surpopulation et de l'explosion démographique, selon les termes consacrés.

La solution retenue depuis 1956 a été d'adapter cette législation et de créer un régime particulier des allocations familiales pour la Réunion. C'est ainsi qu'une forte dégressivité des allocations est observée à partir du cinquième enfant et que les prestations versées sont proportionnelles aux journées de travail, ce qui en diminue la portée en situation de sous-emploi et de chômage. Le calcul des prestations sur la base du salaire moyen rend aussi leur montant de plus en plus faible au cours des années à la Réunion comparativement à la métropole. L'ensemble de ces mesures conduit, selon Jourdain (1978, p.81), à « l'annulation systématique des éléments natalistes de la loi ».

Cette atténuation de l'effet nataliste des politiques familiales peut être interprétée comme une action indirecte en faveur de la politique de limitation des naissances (Bertile 1987). D'ailleurs, la caisse départementale chargée de verser les allocations familiales dégage un surplus qui est dirigé vers le Fonds d'Aide Sociale Obligatoire (FASO), organisme en charge des actions d'aide à l'enfance et de la planification familiale.

Cette dernière sera décisive dans la chute importante de la natalité à la Réunion dans les années 1960-70. Une des premières mesures du député Michel Debré en 1963 est de sensibiliser les familles réunionnaises aux questions contraceptives. Après l'envoi d'une mission de médecins métropolitains à la Réunion, l'Association Réunionnaise d'Education Populaire (AREP) joue ce rôle, relayée ensuite en 1966 par l'Association Réunionnaise d'Orientation Familiale (AROF). Son responsable, Pierre Lagourgue, médecin et Président du Conseil Général de la Réunion de 1967 à 1982 sera une personnalité politique de premier plan dans ce programme de limitation des naissances.

L'AROF a pour mission statutaire « l'étude des problèmes de la maternité, de la natalité, de leurs répercussions familiales, sociales, nationales ; la recherche des informations scientifiques française ou étrangères relatives à ces problèmes ; l'étude de toutes les solutions pouvant améliorer les conditions de la maternité et de la naissance ; la mise en œuvre des traitements en ce domaine » (Morlas *et al.* 1992).

Dans ces termes, le programme de limitation des naissances ne dit pas son nom. Mais de par ses motivations, ses réalisations concrètes et les moyens mis en œuvre, nous rejoignons la thèse de Jourdain (1978, p.81) qui écrit : « Officiellement, il n'existe pas de programme visant à limiter les naissances en fonction d'objectifs précis, néanmoins cette dénégation fréquemment répétée par les dirigeants locaux ne saurait faire illusion : les nombreuses recommandations officielles ainsi que les mesures adoptées à ce sujet ont un but essentiellement malthusien ».

Malgré quelques résistances de la part du Parti Communiste et de l'Eglise catholique, ce programme de planification familiale a reçu un accueil très positif au sein de la population réunionnaise. Il a su à la fois rendre acceptable socialement l'idée de limitation des naissances et en a permis la réalisation effective grâce à une diffusion large des moyens contraceptifs modernes.

### **3.2. Les migrations vers la métropole : le Bumidom**

Depuis la Libération, les autorités publiques s'inquiètent de la situation démographique, c'est-à-dire de la « surpopulation », dans les départements d'outre-mer îliens, la Guyane étant au contraire jugée sous-peuplée. Pour remédier à ce « surplus de population », les Plans successifs des années 1946-1962 mentionnent des pistes comme l'émigration vers la Guyane ou vers les villages abandonnés du Sud de la France, préconisent le recrutement de Domiens dans la fonction publique, et des expériences de migration organisée de familles réunionnaises vers Madagascar sont même tentées en 1952 (de Palmas 1999). Cependant, face aux défis et aux conséquences supposées gravissimes de ce constat, c'est un certain attentisme en matière d'une politique de population domienne qui prévaut de la part du politique jusqu'aux années 1960 (Gautier 1988). L'effort national porté sur la reconstruction d'après-guerre et un contexte international difficile en période de décolonisation peuvent expliquer en partie cet état de fait.

Toute différente est la situation à partir de la décennie 1960. A la politique de planification familiale déjà mentionnée, s'ajoute une vaste entreprise d'incitation à émigrer hors des DOM et vers la métropole. Le Bumidom (Bureau pour le Développement des Migrations Intéressant les D.O.M) est ainsi créé sous forme de société d'Etat en 1963. En plus de sa mission

d'information, il a pour vocation de faciliter financièrement et administrativement les volontaires qui souhaitent s'installer en Métropole. L'action publique a été relayée par le secteur privé, notamment les industries textiles et automobiles qui ont élargi leur politique de recrutement de travailleurs maghrébins aux départements d'outre-mer. Certaines grandes entreprises avaient leur propre bureau de recrutement à la Réunion.

L'opération Bumidom a été massive. De 1962 à 1981, elle a concerné 72 500 jeunes Réunionnais soit jusqu'à 6 000 certaines années (Bertile 1987). La quasi-totalité des Réunionnais qui se sont installés en métropole, au moins jusqu'en 1975, ont bénéficié de l'aide du Bumidom (Festy et Hamon 1983). Les soldes migratoires à la Réunion ont été durant ces années largement négatifs (tableau 4).

**Tableau 4 : Estimation du solde migratoire intercensitaire, La Réunion**

	1954- 1961	1961- 1967	1967- 1974	1974- 1982
Solde migratoire	-965	-7 951	-11 719	-33 481

Source : INSEE, recensements, in Festy et Hamon 1983

A partir des années 1980, la migration devient de plus en plus spontanée, profitant de l'aide des premières générations de migrants présents sur le territoire hexagonal. Sur fond de chômage et de crise économique en métropole, le gouvernement met un frein à cette politique d'émigration. En 1982, le Bumidom est remplacé par l'Agence pour l'Insertion et la Promotion des Travailleurs originaires d'Outre-Mer (ANT), qui, comme son nom l'indique, met davantage l'accent sur l'insertion des migrants présents plutôt que sur la volonté d'en attirer de nouveaux.

Dans cette vaste entreprise de migration organisée, le discours officiel s'est porté sur les dangers de la surpopulation, en termes de troubles sociaux et de chômage (Célestine 2008). Les migrants étaient des jeunes gens, en proportion à peu près similaire des deux sexes, peu qualifiés et dont le départ en métropole, par l'obtention d'un emploi dans le secteur public ou le privé, présentait une occasion d'ascension sociale qui n'aurait pas eu son équivalent sur place (Condon 2008). Bien que cette politique fut seulement incitative, Bertile (1996, p.11) tempère la notion de libre choix car la situation socioéconomique de la Réunion était à l'époque du Bumidom tellement dégradée que la plupart des jeunes Réunionnais étaient « obligés de vouloir migrer ».

### **3.3. Prolongements de la politique de population**

Les raisons pour lesquelles la politique de population a été activement menée à la Réunion dans les décennies 1960-70 sont les mêmes, en creux, qui en verront la dilution à partir de la décennie 1980. La fécondité a largement baissé, le taux de croissance démographique aussi, la métropole connaît la fin des Trente Glorieuses et n'a plus besoin d'un apport massif de travailleurs d'outre-mer ou de l'étranger.

Comme en métropole, mais avec un décalage temporel, la politique de population réunionnaise à partir des années 1980 se confond de plus en plus avec la politique sociale et la politique de l'emploi.

Si la fécondité a largement baissé, d'un point de vue formel, la transition démographique n'est pas complètement terminée. Ou plus exactement, il existe deux régimes de fécondité différents. L'un se rapproche du modèle de la métropole, l'autre concerne les individus en situation d'exclusion qui adoptent un modèle de précoce et forte fécondité. Cette co-existence fait écrire à Breton (2007, p.68) qu'à la Réunion la « fracture reproductive » est à l'image de la fracture sociale. Les actions sanitaires et sociales ciblent aujourd'hui davantage ces groupes vulnérables.

Pour la mobilité, l'incitation à émigrer, temporairement et vers l'étranger, concerne désormais surtout les jeunes diplômés pour compléter leur cursus. L'enquête Démo97, réalisée en 1997, montre que les jeunes migrants sont issus de familles plutôt favorisées et que leur sélectivité selon la classe sociale a changé de nature (Dion et Bellot 2004). D'un point de vue quantitatif, le sens et l'ampleur des migrations restent néanmoins des variables déterminantes dans la réalisation des projections de population sur le long terme (Mekkaoui 2002, Monteil 2008) et ce sont elles qui préciseront la date fatidique du million d'habitants, prévue vers l'horizon 2030.

D'ici là, de nouvelles thématiques démographiques s'imposent comme le vieillissement de la population et la prise en charge de la dépendance. Le vieillissement de la population réunionnaise sera d'autant plus rapide que la transition démographique l'a été c'est-à-dire qu'il représentera, et représente déjà, un défi majeur de santé publique (Breton *et al.* 2009). Sous le double effet de la transformation des structures familiales et de la croissance démographique, un autre dossier brûlant est la nécessité de doubler le parc de logements entre 2000 et 2030 (Actif *et al.* 2002).

## **Conclusion**

Quels enseignements peut-on tirer sur la nature de la politique de population de la Réunion, et particulièrement celle menée dans les années 1960-70 ?

D'abord, nous pouvons bien décréter qu'il s'est agi d'une véritable politique de population conformément à la définition donnée ci-dessus. La volonté d'agir sur le taux de croissance de la population et sur son effectif a été largement manifeste et explicite. Les décideurs et les acteurs institutionnels étaient à peu près unanimes à s'inquiéter ouvertement des déséquilibres entre, d'une part, une population nombreuse et en forte croissance, et d'autre part, les ressources économiques et naturelles de l'île. A cette volonté politique s'est ajouté un assentiment de la population à la limitation des naissances et au départ vers la métropole. L'offre de politique démographique rencontrait la demande, et avec des moyens financiers conséquents consacrés à ces opérations il n'est pas étonnant que cette politique ait été un succès quant à la réalisation de ses objectifs en termes démographiques.

Ensuite, si cette politique de population est apparemment à contre-courant de celle de la métropole, c'est davantage dans ses objectifs chiffrés que dans son esprit ou sa nature. Michel

Debré s'est souvent expliqué sur ses positions natalistes en France métropolitaine et anti-natalistes à la Réunion : « Il n'y a pas de contradiction. Deux situations peuvent être considérées comme normales. La première est de ne pas avoir d'enfants ou d'en avoir peu, la seconde c'est d'en avoir trop. [...] L'équilibre, tant de la famille que, d'une manière générale, de la population se situe autour du foyer de trois à cinq enfants. Conseiller ici l'augmentation de la natalité, conseiller ailleurs la diminution, représente donc l'expression d'une politique identique. Lorsqu'un médecin reçoit dans son cabinet successivement un maigre et un obèse il prescrit des remèdes en apparence contradictoires, mais en fait inspirés par un même souci de retour à la normale » (cité in Gauvin 2006, p.45). La politique de population française, guidée par des aspects normatifs, présente donc des aménagements en fonction des situations courantes.

Au-delà des seules variables démographiques et de leurs interactions avec les variables économiques et environnementales, d'autres éléments entrent en jeu dans l'histoire d'une telle politique démographique. S'il s'agit de faire face localement à des enjeux démographiques réels, à une situation sociale difficile aggravée par un taux de chômage très élevé, il ne faut pas perdre de vue les éléments culturels et politiques de la politique française de population. Celle-ci, après-guerre, propose une nouvelle conception de la famille qui devient ni plus ni moins que l'unité référentielle des politiques publiques au sens large en même temps qu'une sorte de petite société démocratique à elle seule (Chauvière 2006). Derrière la politique de population française se profile l'idée selon laquelle la famille devrait être une réplique de l'Etat et de la société dans son ensemble, les intérêts de la famille se confondant alors avec ceux de l'intérêt général (Commaille et Martin 2001).

A cette réflexion politique sur une certaine idée de la nation française se superpose dans le cas des DOM celle de l'intégration à la nation française. Gauvin (2006) montre bien la volonté de Michel Debré de ne pas parler d'« émigration » ni d'« immigration » dans le cas des migrations des Domiens vers la métropole dans le cadre du Bumidom, car ces termes devraient être réservés aux étrangers. Dans un second temps, il n'utilise même plus le terme « migration » et « migrant », leur substituant les termes « venue en métropole » et « Réunionnais en métropole ». Cette terminologie n'est que le reflet du virulent débat politique de l'après-départementalisation entre les tenants de l'intégration républicaine et ceux qui la refusent. Derrière toute action politique d'envergure, notamment au cours des années 1960, l'Etat français et l'action personnelle de Michel Debré visent à « faire de la Réunion un département 'comme les autres', pour faire des Réunionnais des Français 'comme les autres' » (Simonin 2002, p.84). C'est dans le même sens que Gautier (1988, p.399) écrit que « bien des méandres de la politique familiale dans les Dom s'expliquent par l'interaction entre une volonté de maintenir la France outre-mer et l'action des groupes de pression locaux ». Malgré ses méandres, la politique de population réunionnaise fut explicite, ambitieuse et effective.

## **Bibliographie**

Actif N., Lardoux J.-M., Mekkaoui J., 2002, « La population en 2030 (individus, actifs et ménages) », INSEE Réunion, *Résultats*, n°19, 84 p.

Bertile W., 1987, « La Réunion sur la voie du développement ? », *Annales de Géographie*, vol.96, n° 533, pp.33-51.

- Bertile W., 1996, « L'émigration réunionnaise en métropole. Un enjeu primordial » in Bertile W., Lorraine A., Collectif Dourdan, *Une communauté invisible. 175 000 Réunionnais en France*, Karthala, Paris, pp.9-42.
- Breton D., 2007, « Natalité, fécondité et comportements reproductifs » in Sandron F. (ed.) *La population réunionnaise. Analyse démographique*, Editions de l'IRD, Institut de Recherche pour le Développement, Paris, pp.43-72.
- Breton D., Condon S., Marie C.-V., Temporal F., 2009, « Les départements d'Outre-Mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations », *Population et Sociétés*, n°460, 4 p.
- Catteau P., Catteau C., 1999, « Révolution épidémiologique et démographique à La Réunion », in Maestri E. (ed.), *1946 : La Réunion, Département. Regards sur La Réunion contemporaine*, L'Harmattan, Paris, pp.373-384.
- Célestine A., 2008, « La voix institutionnalisée : approche comparée de la mobilisation de migrants-citoyens en France et aux Etats-Unis », *Raisons politiques*, vol.1, n°29, pp.119-131.
- Chauvière M., 2006, « Enjeux de la néo-familialisation de l'Etat social », Colloque *Etat et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?*, CNRS, Université Paris-I, 11-13 septembre, 19 p.
- Combeau Y., Maestri E. (eds.), 2002, *Histoire de la Réunion de la colonie à la région*, Nathan, Paris, 159 p.
- Commaille J., Martin C., 2001, « La repolitisation de la famille contemporaine », *Comprendre*, n°2, pp.129-149.
- Condon S., 2008, « Travail et genre dans l'histoire des migrations antillaises », *Travail, genre et sociétés*, vol.2, n°20, pp.67-86.
- Debré M., 1974, *Une politique pour la Réunion*, Plon, Paris, 222 p.
- Dion M., Bellot S., 2004, « La migration pour études, atout à La Réunion ? », *Revue européenne des migrations internationales*, vol.20, n°1, pp.141-167.
- Festy P., Hamon C., 1983, « Croissance et révolution démographiques à la Réunion », *Travaux et Documents*, Cahier n°100, INED, Paris, 116 p.
- Finance J., 1948, *Rapport sur le département de la Réunion*, 66 p.
- Gautier A., 1988, « Les politiques familiales et démographiques dans les départements français d'outre-mer depuis 1946 », *Cahiers des Sciences Humaines*, vol.24, n°3, pp.389-402.
- Gauvin G., 1996, *Michel Debré et l'île de la Réunion (1959-1967)*, L'Harmattan, Paris, 341 p.
- Isnard H., 1953, « La Réunion : problèmes démographiques, économiques et sociaux », *Revue de Géographie Alpine*, vol.41, n°4, pp.607-628.
- Jourdain A., 1978, *Baisse de la fécondité et planification familiale à l'île de la Réunion*, Thèse de doctorat, Université de Rennes, 281 p.

Lenoir R., 1991, « Politique familiale et construction sociale de la famille », *Revue française de science politique*, vol.41, n°6, pp.781-807.

Lévy M.-L., 1992, « De la politique de population », *Population et Sociétés*, n°274, pp.1-3.

Maison D., Millet E., 1974, « Les départements et territoires d'outre-mer », *Population*, vol.29, Juin, pp.327-356.

Martinez P. F., 2001, *Géopolitique de la Réunion, Tome 1 : approches géohistoriques*, Océan Editions, Saint-André, La Réunion, 281 p.

Mekkaoui J., 2002, « Baisse de la pression sur l'emploi, surtout après 2010 », *Economie de la Réunion*, n°112, pp.18-19.

Monteil C., 2008, « Le million d'habitants dépend des migrations », *Economie de la Réunion*, n°132, pp.12-14.

Morlas G., Paugam C., Verhille L., 1992, « Un bilan de la planification familiale à La Réunion. L'AROF : une expérience originale » in Conseil Général, *Fécondité et insularité*, Actes du colloque, Saint-Denis de la Réunion, tome 2, pp.777-823.

Palmas de J., 1999, « La Sakay, espoir d'un équilibre social pour la Réunion du milieu du XX<sup>e</sup> siècle », in Maestri E. (ed.), *1946 : La Réunion, Département. Regards sur La Réunion contemporaine*, L'Harmattan, Paris, pp.385-402.

Pellier, 1955, « La situation démographique de la Réunion » in *Rapport sur la population de la Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion*, Rapport du Haut-Comité consultatif de la population et de la famille, pp.157-235.

Picouet M., Sandron F., 2002. « L'impact de la croissance démographique sur le développement : évolution d'une idée » in Martin J.-Y. (ed.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD Editions, Paris, pp.205-223.

Prost A., 1984, « L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981 », *Le mouvement social*, n°129, pp.7-28.

Rosental P.-A., 2003, *L'intelligence démographique. Sciences et politiques de population en France (1930-1960)*, Odile Jacob, Paris, 367 p.

Sandron F., 2007a, « La question de la population à la Réunion » in Sandron F. (ed.) *La population réunionnaise. Analyse démographique*, Editions de l'IRD, Institut de Recherche pour le Développement, Paris, pp.7-26.

Sandron F., 2007b, « Dynamique de la population réunionnaise » in Sandron F. (ed.) *La population réunionnaise. Analyse démographique*, Editions de l'IRD, Institut de Recherche pour le Développement, Paris, pp.27-41.

Simonin J., 2002, « Pour une anthropologie politique à La Réunion », *Hermès*, n°32-33, pp.83-89.

Vergès P., 1993, *D'une île au monde*, L'Harmattan, Paris, 320 p.