

« La Réunion est-elle une économie structurellement vulnérable ? Quels enseignements peut-on retirer de l'indicateur de vulnérabilité économique des Nations-Unies ? »

Claire GOAVEC

ATER, Université de Corte, Corse,
et chercheur associé au CEMOI.

Jean-François HOARAU

MCF HDR, Université de La Réunion,
et directeur adjoint du CEMOI.

■ Une définition succincte de la vulnérabilité économique

D'un point de vue général, la vulnérabilité économique peut être entendue comme « le risque que rencontre un pays de voir son développement entravé par des chocs externes et naturels [imprévus] auxquels il fait face » (Guillaumont, 2009). Elle apparaît ainsi comme un des facteurs limitatifs importants de phénomènes tels que la croissance, la pauvreté ou encore le développement soutenable (Guillaumont et Wagner, 2012). Précisons qu'une forte vulnérabilité ne signifie pas que le pays est peu performant sur le plan économique, mais uniquement fortement contraint, notamment par des éléments structurels oppressants et/ou un cadre de politique économique défaillant : elle est donc porteuse d'un signal sur un risque de non soutenabilité économique du développement en cours.

■ La nécessité de distinguer vulnérabilité structurelle et défaut de résilience

Pour concevoir les bonnes réactions en matière de politique économique capables de contenir ces effets néfastes, il convient de faire la différence, dans le processus global, entre deux types de vulnérabilité économique. Dans un premier temps, on distingue la vulnérabilité structurelle, c'est-à-dire celle qui est indépendante de la conjoncture de politique économique du pays. Celle-ci résulte de la probabilité d'occurrence et de l'ampleur des chocs ainsi que de l'exposition du pays aux chocs. Dans un second temps, on observe la résilience, ou plutôt le manque de résilience, c'est-à-dire la capacité du territoire considéré à réagir face à des chocs adverses. Cette dernière est qualifiée de vulnérabilité induite car elle dépend étroitement de la politique économique et des institutions mises en place par le pays. Cette distinction est fondamentale pour la détermination des programmes d'aide au développement par les bailleurs de fonds internationaux. Le principe est d'accorder une attention particulière à ceux qui subissent la vulnérabilité et non pas à ceux qui l'entretiennent par de mauvais choix de politiques économiques.

■ La vulnérabilité économique structurelle, un état naturel pour les petits États insulaires

Au regard de la vulnérabilité structurelle, le groupe des petites économies insulaires apparaît comme particulièrement concerné. Il existe aujourd'hui un large consensus, à la fois au niveau institutionnel et académique, sur le caractère très vulnérable de ces espaces économiques. En effet, les petites économies insulaires sont toutes frappées par un certain nombre d'handicaps structurels forts, liés directement à leur condition d'insularité, ne facilitant pas la mise en place à terme d'un processus de développement durable (Garabedian et Hoarau, 2011). En effet, les conditions géographiques (petite taille, éloignement, isolement, exposition à de nombreux chocs exogènes, écosystèmes fragiles), l'histoire (liens politiques particuliers avec l'ancienne puissance coloniale, dépendance par rapport à l'extérieur), la situation sociale (intensité faible et volatilité du capital humain, instabilité du marché du travail, insécurité), et la structure économique (déséconomies d'échelle, marchés locaux limités, manque de diversification des activités économiques, accès difficile aux ressources externes, prévalence de monopole naturel et de structures oligopolistiques), sont autant d'éléments révélateurs d'une vulnérabilité certaine du monde insulaire (Briguglio, 1995 ; Guillaumont, 2010).

■ La Réunion, une économie dépendante mais qui reproduit les contraintes du monde insulaire

A première vue, La Réunion semble ne pas échapper à la règle. A l'image des autres départements d'outre-mer français, bien qu'ayant évolué dans un environnement économique et social protecteur de par son statut de territoire dépendant, elle présente toutes les caractéristiques d'une petite économie insulaire en développement vulnérable : elle est éloignée, isolée, petite, exposée aux aléas environnementaux, avec des possibilités de productions, d'exportations, et donc d'échanges et de revenus limitées. Quatre éléments structurels, sur lesquels le territoire n'a que peu de prise aujourd'hui, retiennent particulièrement l'attention. Premièrement, sa géographie, qui la situe dans le sud-ouest de l'océan indien, est sans conteste défavorable à un double niveau. D'abord, elle se retrouve éloignée des grands marchés mondiaux. Ensuite, son positionnement dans la ceinture de convergence intertropicale la confronte régulièrement à des événements météorologiques extrêmes (pluies diluviennes, cyclones). Deuxièmement, les difficultés associées à la géographie sont amplifiées par sa structure géologique. Son relief particulier implique que la grande majorité de la population (80% de celle-ci) vit sur les régions côtières : l'intérieur de l'île est difficilement habitable. Cette contrainte en termes d'aménagement du territoire se traduit par une probabilité significative de déplacement important de population lors de chocs météorologiques d'envergure. Troisièmement, sa démographie donne un éclairage sur la petitesse de la population et l'étroitesse du marché interne. Même si le taux de croissance démographique de l'île est relativement élevé (1,5% par an sur la période récente), sa population, évaluée à 850000 en 2013, reste trop limitée pour penser au développement d'activités basées sur les économies d'échelle. Cette étroitesse du point de vue quantitatif est accentuée par une étroitesse qualitative, en termes de défaut de pouvoir d'achat, dans la mesure où plus de la moitié de cette population se trouve en dessous du seuil de pauvreté national. Dernièrement, l'histoire

économique de l'île, qui s'est construite autour d'une collision ancienne entre un modèle de spécialisation sucrière, découlant de l'économie de plantation du XIX^{ème} siècle, et un processus d'intégration à la France métropolitaine depuis la départementalisation de 1946, a laissé des traces indélébiles dans la structure de production locale. D'abord, la priorité en termes de soutien à l'exportation a toujours été donnée au secteur sucrier, ce qui fait du sucre aujourd'hui encore la première exportation de marchandises du territoire (31% des exportations totales en 2008). Ensuite, l'arrivée massive de transferts publics et la mise en place de la stratégie industrielle d'import-substitution n'ont fait qu'encourager l'établissement d'une économie de rente administrative « introvertie » dans laquelle l'industrie s'est principalement focalisée sur la satisfaction des besoins alimentaires et d'équipements de la demande locale (Poirine, 1995). La combinaison de ces deux facteurs devait nécessairement conduire à un secteur d'exportation « sous-développé » (un taux de couverture de 8% en 2012) et peu diversifié (le sucre et la pêche représentent 50% des exportations locales).

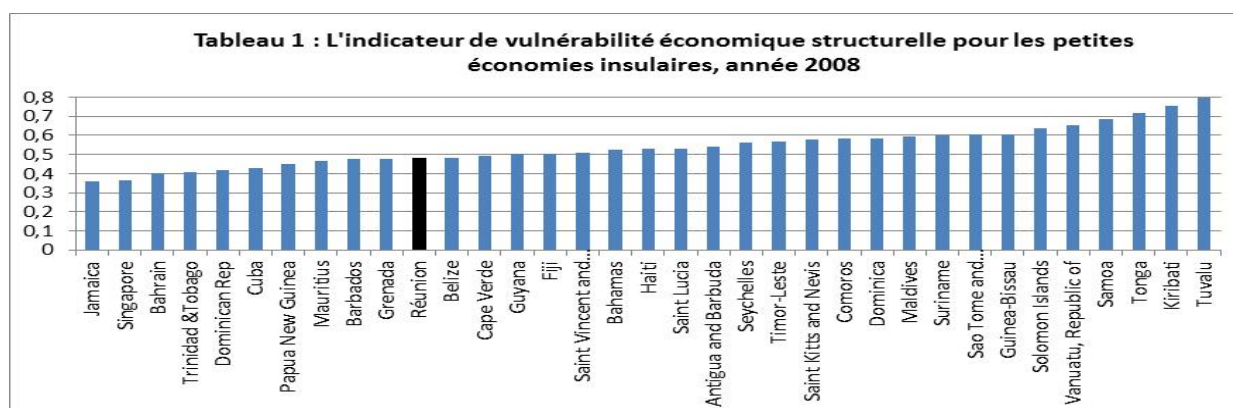
■ Des outils synthétiques pour mesurer la vulnérabilité économique structurelle

La vulnérabilité économique structurelle de La Réunion semble par conséquent indéniable. Se pose alors le problème de sa mesure du point de vue scientifique. Parmi l'ensemble des outils proposés dans la littérature économique, l'Indicateur de Vulnérabilité Economique [IVE], développé par le Comité des Politiques de Développement du Conseil Economique et Social des Nations-Unies (Guillaumont, 2009), fait aujourd'hui autorité dans le domaine. Cet indicateur synthétique a l'avantage de se concentrer uniquement sur la composante structurelle de la vulnérabilité, laissant de côté volontairement la partie de cette vulnérabilité générée par la politique économique. Ce dernier est composé de deux blocs. Le premier bloc, matérialisant l'instabilité de la croissance due aux chocs exogènes, regroupe trois sous-indices : (i) l'indice « homeless » (sans-abri) donné par le pourcentage de la population

déplacée pour cause de catastrophe naturelle, (ii) l'instabilité de la production agricole mesurée par rapport à sa tendance, et (iii) l'instabilité des exportations de biens et services également par rapport à leur tendance. Le second bloc, mesurant l'importance de l'exposition structurelle d'un pays aux chocs exogènes, est constitué de quatre éléments : (i) la dimension de la population (la taille de l'économie), (ii) le coefficient de concentration des exportations, (iii) l'éloignement par rapport aux principaux marchés mondiaux, et (iv) la part de l'agriculture, incluant la pêche et la forêt, dans le PIB.

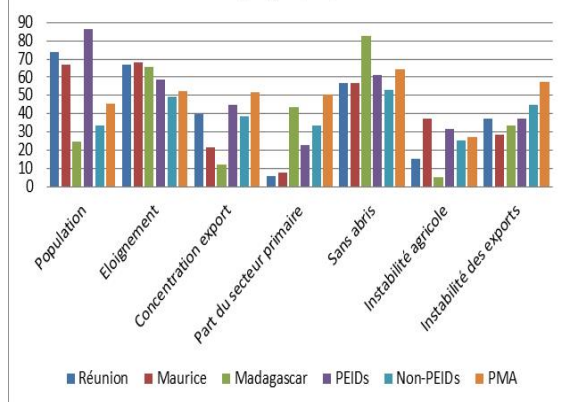
■ Une vulnérabilité avérée pour La Réunion, principalement due à une forte exposition aux chocs

L'application de l'IVE au cas réunionnais montre clairement que le territoire ultramarin français est significativement vulnérable : l'indicateur la positionne dans le troisième quartile des pays les plus vulnérables, soit à la 76^{ème} place sur 129 économies en développement (Goavec et Hoarau, 2014). Ce constat doit être nuancé si l'on replace La Réunion dans l'ensemble des économies insulaires (Tableau 1). Elle se classe 12^{ème} sur 36 territoires insulaires et font donc partie des économies insulaires les moins vulnérables. D'ailleurs, le score réunionnais (0,4814) est bien inférieur au score moyen du groupe des petites économies insulaires (0,5371). De plus, en décomposant l'indice global en sous blocs, l'économie domienne reproduit une caractéristique du monde insulaire : la vulnérabilité économique structurelle constatée provient essentiellement de la composante d'exposition aux chocs. Son score de 0,5746 se trouve en effet largement supérieur à ceux de ses proches voisins, Maurice (0,5421) et Madagascar (0,3558), et surtout à celui du groupe des Pays les Moins Avancés (0,4958). Cette forte exposition découle principalement de la petitesse de sa population, de son isolement due à l'éloignement de grands centres économiques mondiaux et de la faible diversification de sa base d'exportation (Tableau 2).



Source : calculs des auteurs.

Tableau 2 : Les facteurs de vulnérabilité économique structurelle par groupes, année 2008



Source : calculs des auteurs.

■ Une caractéristique qui pourrait expliquer le retard de développement encore prononcé par rapport à la France métropolitaine

Il est indéniable que sur les 30 dernières années, La Réunion a réalisé des progrès importants en termes de développement. Les récents calculs de son niveau de développement humain [IDH] la classe parmi les pays à développement humain élevé, aux alentours de la 54^{ème} place au niveau mondial, de la 12^{ème} place parmi l'ensemble du monde insulaire et 1^{ère} dans sa zone géographique de l'Afrique australe (Goujon et Hoarau, 2014). Néanmoins, malgré ces avancées certaines, le retard par rapport à la France métropolitaine reste criant. En 2010, ce dernier s'évaluait à plus de 15 ans en termes de développement humain. Le niveau de vie des réunionnais pour la même année, mesuré par le PIB réel par habitant, ne représentait pas 60% du niveau de la France continentale. Des estimations récentes tendent même à faire apparaître l'existence d'un phénomène de divergence en termes de niveaux de vie (Charles *et al.*, 2012). Si l'on ajoute à cela un taux de chômage structurel élevé (30% en 2011) et les difficultés de l'économie à sortir de la crise depuis 2009, la vulnérabilité structurelle de l'île semble bien constituer un obstacle majeur à la poursuite d'un développement économique et social à moyen et long terme.

■ A la recherche de solutions possibles en matière de politique économique

Pour garantir un développement soutenable, il est donc essentiel de contrecarrer les effets de la vulnérabilité économique structurelle. Pour cela, deux pistes sont à envisager. Dans un premier temps, et ce dans l'immédiat, l'économie ultramarine peut se consacrer à construire sa résilience, c'est-à-dire sa capacité à faire face à une vulnérabilité inhérente grâce à la mise en place de politiques économiques délibérées (Briguglio *et al.*, 2006). En suivant cette idée, la petite taille, principale source de vulnérabilité pour La Réunion, peut ainsi être le vecteur d'avantages comparatifs pour une politique économique bien menée, capables de contrebalancer la fragilité originelle. Celle-ci favorise en effet la cohésion sociale, facilite la mise en œuvre de politiques éducative, sanitaire, écologique et de redistribution, et garantit que les transferts publics profitent réellement aux populations. D'ailleurs, le bon niveau de développement, malgré une vulnérabilité structurelle avérée, montre que l'utilisation des transferts publics associés au statut de territoire ultrapériphérique paraît particulièrement efficace dans le cadre de l'économie réunionnaise. Ainsi, la capacité de résilience de La Réunion ne serait pas à construire, puisqu'elle existe déjà, mais plutôt à renforcer et à consolider par la mise en place de politiques régionales adaptées touchant à la fois à la stabilité macroéconomique, l'efficacité microéconomique, la bonne gouvernance et le développement social. Dans un second temps, à plus long terme, et compte tenu du fait que le moteur des transferts publics a probablement atteint ses limites, il faudra s'attaquer à la racine même du mal à l'origine de la vulnérabilité de l'économie domienne, à

savoir la forte exposition aux chocs. Plusieurs pistes peuvent être envisagées simultanément. En premier lieu, le phénomène de concentration des exportations (sucre et produits de la pêche) doit être réellement abordé en accélérant les efforts de diversification de la production agricole et de recherche de niches (tourisme, produits innovants). Une certaine diversification des partenaires commerciaux peut également être envisagée afin de réduire la dépendance par rapport à la France métropolitaine (Candau *et al.*, 2012). En deuxième lieu, le problème de la présence de populations en zone littorale basse doit aussi être traité par des politiques d'aménagement du territoire visant à protéger les populations « à risque » et les activités situées dans ces zones sensibles. Le problème du réchauffement climatique à l'œuvre rend une prise de conscience rapide dans ce domaine encore plus urgente. En dernier lieu, le désenclavement de l'île, pour lutter contre l'étroitesse du marché interne, paraît indispensable. La Réunion ne peut plus se tenir à l'écart des réseaux d'échanges régionaux. A ce titre, la thèse de la coopération régionale, si souvent énoncée dans les discours politiques, doit désormais trouver un écho sur le plan opérationnel.

■ Bibliographie :

- BRIGUGLIO, L. (1995). Small island developing states and their economic vulnerabilities. *World Development* **23**(9), 1615-1632.
- BRIGUGLIO, L., CORDINA G., FARRUGIA N., VELLA S. (2006). Economic Vulnerability and Resilience Concepts and Measurements, *Oxford Development Studies*, **37**(3), 229-247.
- CANDAU, F., HOARAU, J.F., REY, S. (2012). Avantages comparatifs et distance : le cas de la Réunion. *The European Journal of Development Research* **24**(5), 808-831.
- CHARLES, A., DARNE, O., HOARAU, J.F., JEAN-PIERRE Ph. (2012). La persistance des écarts de richesse entre la Réunion et les standards français et européens : l'apport des tests de racine unitaire, *Document de travail du CEMOI*, Université de la Réunion.
- GARABEDIAN S., HOARAU J.F. (2011). Un indicateur de développement humain soutenable pour les petits espaces insulaires en développement, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* **4**, 651-680.
- GOAVEC, C., HOARAU, J.F. (2015). Une mesure de la vulnérabilité économique structurelle pour une économie ultrapériphérique européenne : le cas de La Réunion. *Document de travail du CEMOI*, Université de La Réunion.
- GOUJON, M., HOARAU, J.F. (2014). L'évaluation du niveau de développement des économies ultramarines françaises à travers la construction d'un indicateur de développement humain « hybride ». *Document de travail du CEMOI*, Université de La Réunion.
- GUILLAUMONT, P. (2009). An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy. *Document de travail de la série « Etudes et Documents »*, CERDI.
- GUILLAUMONT, P. (2010). Assessing the economic vulnerability of small island developing states and the least developed countries. *Journal of Development Studies* **46**(5), 828-854.
- GUILLAUMONT, P., WAGNER L. (2012). Aid and Growth Accelerations : Vulnerability matters. *United Nations University/ UNU-WIDER*, **31**.
- POIRINE, B. (1995). *Les petites économies insulaires : Théorie et stratégies de développement*, Editions L'Harmattan, Paris.

S'abonner à la « lettre du CEMOI » :

<https://listes.univ-reunion.fr/wvs/subscribe/lettre-du-cemoi>