

Les Outremers français

Écrit par Didier Benjamin
Mardi, 24 Avril 2001 00:00

Les Outremers français

Conférence

Didier BENJAMIN (professeur de géographie en classes supérieures, littéraire et commerciale, à la Réunion)

2001-04-24

Développement des Outremers français

par Didier BENJAMIN (professeur de géographie en classes supérieures, littéraire et commerciale, à la Réunion 2001-04-24

QUEL CADRE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MERS FRANÇAIS ?

INTRODUCTION :

Le choix de traiter les Outre-mers français se comprend aisément.

- D'abord parce que nous sommes à la Réunion et que le thème pouvait intéresser un nombreux public.
- Ensuite, parce que, en liaison avec M. Henry Godard, j'ai écrit des livres et des articles sur le sujet des Outre-mers français (*Les outre-mers français : des espaces en mutation, Ophrys, 2000*)

Vous pouvez trouver inhabituelle, voire étrange cette appellation, les **Outre-mers**. Il s'agit d'un **néologisme** qu' Henry Godard et moi-même avons créé pour le titre d'un des volumes de *l'Atlas de France* en 1996 et que nous avons repris par la suite. En effet, l'on ne peut plus parler de DOM-TOM : Wallis-et-Futuna est désormais le seul véritable TOM et les collectivités territoriales sont à prendre en compte. En outre, nous avons considéré que l'expression *l'Outre-mer*

français

était trop fortement chargée de références à l'Empire colonial.

Si le choix du thème géographique s'imposait, en revanche, j'ai beaucoup hésité sur **la formulation du titre**

à donner à cette conférence.

D'abord parce qu'une question appelle **une réponse**, et qu'il pourrait paraître présomptueux de prétendre apporter une réponse précise, définitive et globale à cette interrogation, alors que tant d'esprits brillants n'y sont pas parvenus.

Ensuite, parce que cette formule soulève une interrogation de fond sur la **question de développement**

Parler de développement revient à multiplier les interrogations :

De quel développement parle-t-on ? Comment le mesurer, quels indicateurs retenir ? Pour quelle population (clivages sociaux et oppositions ethniques dans le Pacifique et en Guyane) et à quel prix ? On peut estimer que la dépendance et l'assistanat, les excès de la société de consommation, les atteintes à l'environnement, la destruction ou la marginalisation des cultures traditionnelles représentent un prix trop élevé à payer pour le développement tel qu'il s'opère dans le cadre actuel. Si des personnes proches des écologistes sont présentes dans cette salle, elles soulèveraient la question de la

durabilité

d'un développement si peu respectueux de son environnement et des équilibres sociaux.

Le débat sur le développement des Outre-mer est donc largement sur la place publique. Le gouvernement actuel a tenté de reprendre l'initiative dans ce débat par loi d'orientation. Les propositions de la loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 empruntent des pistes de réflexion déjà balisées (loi Perben, loi d'orientation pour la Polynésie) :

- en autorisant le choix d'un statut institutionnel adéquat et donc différencié ;
- en accordant un soutien massif à l'activité des entreprises ultramarines ;
- en facilitant une meilleure insertion des Outre-mer français dans les espaces régional et européen.

Ces pistes m'aideront à tracer trois axes de réflexion qui se croisent entre eux :

- **la question du cadre institutionnel**, avec la remise en cause des statuts définis au moment de la décolonisation de l'Empire (années 1940-50) . La question statutaire se pose dans les outre-mers avec d'autant plus de force que s'y affirme une revendication identitaire (poussée électorale des mouvements indépendantistes, médiatisation d'une production culturelle ultramarine). Cette revendication se nourrit d'un mécontentement, en particulier de la jeunesse, face à la montée du chômage, de la précarité et de la délinquance. Cette conjonction de maux sociaux concoure à la déstabilisation des cadres traditionnels des sociétés ultramarines. Il faudrait aussi évoquer les atteintes à l'environnement et les lacunes des politiques d'aménagement du territoire que l'on constate à travers l'insuffisante prise en compte dans les aménagements des risques naturels ou anthropiques. Cependant, les opinions publiques et la classe politique ne semblent pas avoir pris conscience de l'urgence des réponses à apporter à ces questions.

- On peut difficilement séparer la question statutaire de celle du **développement économique**. Il faut s'interroger sur la pertinence de la stratégie de rattrapage des niveaux économiques et sociaux de la Métropole. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre d'une politique de modernisation qui oblige à d'importants transferts financiers depuis Paris. Certes, les populations ultramarines ont largement bénéficié de l'amélioration de la protection sociale et des prestations offertes par les services publics, singulièrement depuis les années 1980. La hausse générale des revenus qui en a résulté a provoqué un développement accéléré de la consommation. Cependant les capacités productives locales n'ont pas suivi, malgré un dynamisme entrepreneurial bien réel. L'inadéquation entre production et consommation conduit ainsi à la dépendance économique (faiblesse des taux de couverture des échanges extérieurs, endettement croissant), et à la montée du chômage et des formes de la précarité sociale.

- On peut se demander si pour rompre le cycle la dépendance il ne faudrait pas réorienter le champ d'action des entreprises ultramarines vers de nouveaux marchés : ceux qui s'offrent dans le cadre de l'ouverture du Marché Unique européen et ceux pour lesquels la proximité géographique lèverait l'obstacle du transport. En réalité, les entreprises ultramarines rencontrent de nombreuses difficultés lorsqu'elles veulent accéder aux marchés des pays voisins. Ce constat pose la question de l'intensification de la **coopération régionale**, tandis que l'approfondissement de la construction européenne renforce le rôle de **l'Europe** en tant qu'acteur du développement des Outre-mers français.

I) La question statutaire et l'affirmation identitaire

La question statutaire est au cœur du débat sur l'outre-mer.

* **Elle est intimement liée à l'affirmation identitaire** . Celle-ci trouve sa traduction politique la

plus nette dans le préambule des Accords de Matignon sur la Nouvelle-Calédonie de 1988. L'État français y reconnaît la légitimité des revendications foncières et politiques des populations mélanésiennes. Ce texte ouvre la perspective de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie. Bien que l'exemple néo-calédonien reste une exception dans le paysage ultramarin, le courant politique indépendantiste s'est renforcé lors des dernières consultations électorales dans les DFA et dans le Pacifique ; cette tendance ne se constate pas dans les Outre-mers de l'Océan indien .

À l'instar des mouvements régionaux de France métropolitaine, la **revendication identitaire** est surtout portée par des mouvements et des organisations à caractère culturel.

À ce sujet,

l'article 34 de la loi d'Orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 a valeur de symbole puisqu'il accorde au

créole une première reconnaissance

législative (patrimoine linguistique national). En effet, la loi « Paul »

étend aux langues créoles l'application de la loi Deixonne de 1951 relative à l'enseignement des langues régionales. La défense des cultures créoles et mélanésiennes est le cheval de bataille des partisans d'une plus large autonomie des Outre-mers. L'affirmation identitaire peut être comprise comme une réaction à l'entreprise d

'assimilation

des sociétés ultramarines à un référent métropolitain.

* Dès avant 1946, les responsables politiques français ont pensé la relation institutionnelle entre la France métropolitaine et les outre-mers **selon la dialectique de l' assimilation et de l'adaptation.**

Le projet d'une assimilation rencontrait les résistances des sociétés et des cultures locales, les contraintes nées de la distance et des spécificités géographiques, et les pesanteurs inscrites dans l'histoire d'une longue domination coloniale. Il fallait donc adapter les législations, inventer des statuts appropriés et consulter les populations ultramarines pour que s'enracine le sentiment national. Composant une alchimie juridique complexe à partir du binôme assimilation-adaptation, la République a proposé à chacun de ses outre-mers le choix entre trois statuts : le département d'outre-mer, pour lequel s'appliquent les lois de décentralisation et pour lequel le régime d'assimilation administrative et juridique met fin au principe de spécialité (sénatus consulte de 1854) qui prévalait sous la colonisation; la collectivité territoriale, un statut provisoire... qui dure ; le territoire d'outre-mer, un statut de plus en plus taillé sur mesure.

Dans les DOM, la réapparition d'un courant politique ouvertement indépendantiste est récente

et cette idée ne semble pas réunir la majorité de la population dans aucun des DOM. L'accèsion à l'indépendance obligerait d'ailleurs à une réforme de la Constitution puisque l'organisation départementale relève des textes fondateurs de la République. Jusqu'à aujourd'hui, dans les DOM, le débat a porté sur la répartition des **compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'État dans le cadre de la République.**

Cette répartition a évolué au début des années 1980 lorsque s'appliquèrent aux DOM les lois de décentralisation administrative de 1982-83.

Par rapport à ce schéma assez stable depuis 1946, **Saint-Pierre et Miquelon** a constitué une exception puisque ce territoire a expérimenté les trois statuts proposés à l'Outre-mer : TOM en 1946, l'archipel est devenu un DOM en 1976 avant de devenir une Collectivité territoriale en 1985 (pour ne pas avoir à appliquer les accords européens sur la pêche) .

La question statutaire se pose donc en termes différents dans les DOM et dans les TOM.

Dans ces derniers, les réformes administratives récentes s'inscrivent dans la perspective de l'indépendance des territoires, sinon d'une très large **autonomie.**

***L'organisation administrative des TOM** a fortement été remise en question par les mouvements indépendantistes néo-calédoniens et polynésiens à partir de 1985-86.

La **Polynésie française** est devenue en 1998 un **Pays d'outre-mer** qui jouit d'une large autonomie interne. La loi de 1984, révisée en 1990 et en 1998, confère aux institutions du territoire toutes les compétences qui ne sont pas expressément réservées à l'État. Celui-ci conserve néanmoins le contrôle des fonctions « régaliennes » : la défense et la sécurité civile, l'émission de la monnaie, l'organisation de la justice et la fixation des principes du droit, l'autorité sur l'administration d'État et des communes, la responsabilité de l'essentiel de l'enseignement et de la communication audiovisuelle. Dans le domaine des affaires étrangères, le territoire a une personnalité internationale et dispose d'un drapeau et d'un hymne national. Cependant, si le président du gouvernement du territoire peut représenter l'État dans des négociations internationales, il n'a le droit, ni d'engager la signature de ce dernier, ni de conclure un traité sans son accord.

Depuis les accords de **Matignon** de 1988, la **Nouvelle-Calédonie** a connu des changements statutaires importants qui l'engagent sur la voie d'une autonomie élargie, pouvant conduire à l'indépendance. La loi de novembre 1988 a fixé un cadre institutionnel et administratif que maintiennent les accords de

Nouméa

du 21 avril 1998: la Nouvelle-Calédonie est partagée en trois provinces, celle du Nord, celle du Sud et celle des îles Loyauté. Chacune d'entre elles est représentée par une assemblée provinciale qui comprend un nombre de membres proportionnel à l'effectif de la population de la province — celle du Sud regroupe à elle seule plus de 60 % de la population totale. La réunion de ces trois assemblées forme le Congrès de Nouvelle-Calédonie. Il désigne un gouvernement collégial qui reprend l'essentiel des pouvoirs exécutifs détenus jusqu'en 1998 par le haut-commissaire de la République.

Les accords de Nouméa, qui modifient pour la neuvième fois depuis 1958 le statut de la Nouvelle-Calédonie, prévoient un **transfert progressif des compétences de l'État** au profit du **Congrès**

s particulièrement dans les domaines socioéconomiques. Ces accords innoveront en proposant que « certaines délibérations du Congrès auront le caractère de loi du pays [...] ». En accordant une valeur législative aux décisions du Congrès, les autorités françaises acceptent un partage de la

souveraineté

. Elles accèdent aussi aux demandes des populations autochtones en acceptant de déroger aux principes du code électoral français. Pour les consultations qui seront organisées en Nouvelle-Calédonie dans les vingt prochaines années à compter de 1998, le corps électoral sera restreint soit aux natifs, soit aux personnes qui y possèdent des attaches familiales ou bien qui y sont domiciliées depuis le milieu des années 1980. Enfin, un statut civil coutumier, dérogoratoire au droit commun de la République est reconnu par la réglementation (80 000 personnes appartenant à 337 tribus sont concernées). La

question foncière

, à l'origine des affrontements les plus durs dans les années 1980, donne lieu à des aménagements du régime de la propriété du sol dans le sens d'une reconnaissance des droits des communautés kanaks. Par le référendum du 8 novembre 1998, la population néo-calédonienne a approuvé à une large majorité le contenu des accords de Nouméa. Désormais, sur tous les documents officiels, sera apposée la mention de « pays de Nouvelle-Calédonie », comme un signe tangible de l'émergence d'une citoyenneté néo-calédonienne. S'agit-il du prélude d'une partition composée comme une marche vers l'indépendance ? La souveraineté partagée aboutira-t-elle à la souveraineté pleine et entière ? Peut-on concilier les revendications identitaires exprimées par les populations autochtones et l'appartenance à la Nation française ? Les consultations prévues par les accords de Nouméa trancheront un débat qui déborde le cadre néo-calédonien pour concerner l'ensemble des outre-mers français.

Le cas de **Mayotte** montre une évolution en sens opposée puis que la population a manifesté son désir de se rattacher au cadre institutionnel du DOM. Le projet de loi publié en août 1999 prévoyait la transformation de Mayotte en **Collectivité départementale** pour une période transitoire de 10 ans, après une consultation des Mahorais qui s'est révélée favorable à l'adoption du texte. À l'expiration de la période transitoire, un projet de loi devra trancher sur la question du statut définitif de Mayotte.

* La récente **loi d'orientation** pour l'Outre-mer, publiée le 13 décembre 2000, propose des adaptations au régime commun du **DOM**. Cette loi prend particulièrement en compte les revendications exprimées par la classe politique antillaise et surtout martiniquaise.

Aux Antilles, les défenseurs de l'**Assemblée Unique**, qui recevrait les compétences relevant du département et de la Région, soulignent la nécessité de rationaliser la relation avec la France en évitant les chevauchements de compétences entre les deux assemblées territoriales. En 1982, un projet de création de l'Assemblée unique avait vu le jour. L'organisation départementale (loi du 19 mars 1946) a été défendue par le Conseil Constitutionnel, en 1982 et 1984, dans la mesure où les réformes prévues empiétaient sur les attributions des conseils généraux, qui sont fixées par la Constitution.

La loi d'Orientation pour l'Outre-mer a tranché en faveur d'un **Congrès** (article 62) qui serait créé dans les Régions d'Outre-mer monodépartementales. Le Congrès réunit les conseillers généraux et régionaux et il siège à la demande de l'une des deux assemblées (après délibération à la majorité). Le Congrès pourra faire des propositions en vue de modifier la répartition des compétences entre les collectivités locales. Celles-ci doivent ensuite délibérer sur ces propositions. Le Congrès pourra aussi proposer au Gouvernement (initiative législative ?) des évolutions institutionnelles spécifiques à la situation de chaque **DOM**.

Par delà toutes les controverses que suscitent ces réformes administratives, l'évolution statutaire des outre-mers montre une **nette tendance à la différenciation**. On est passé en un demi-siècle des **DO**

M-TOM

aux

Outre-mers

français. Les réformes récentes et en cours manifestent le souci d'apporter une réponse

institutionnelle adaptée aux conditions spécifiques à chaque territoire. Ces textes marqueront un progrès dans le sens de la démocratie, dans la mesure où les solutions proposées seront approuvées par une majorité de la population de chacun des Outre-mers.

Il faut insister sur le fait que la question du statut juridique est en étroite relation avec la question du développement économique et social. Les choix politiques faits en 1946 ont déterminé les stratégies de développement. Ainsi, la départementalisation a-t-elle été réclamée par Aimé Césaire (et Raymond Vergès) en 1946 dans la perspective de réaliser l'égalité sociale des populations dominiennes avec celles de la métropole « *L'assimilation s'est arrêtée aux Antilles et à la Réunion à l'orée de la justice sociale* »

. Il est cependant difficile de concilier une politique de rattrapage des niveaux socio-économiques avec les politiques de développement économique. Ces deux objectifs appartiennent à deux logiques complémentaires et contradictoires.

Dans les faits on doit constater que la réalisation de la parité sociale implique la dépendance économique, car cette parité ne peut être obtenue qu'à travers un apport financier et technique de la Métropole.

II) Les difficultés d'un développement autonome

Il est incontestable que les outre-mers français, quel que soit leur statut administratif, ont bénéficié d'avancées considérables en matière d'éducation, de santé, d'équipements, de services et de protection sociale, même si les niveaux de vie n'ont pas rattrapé ceux de la métropole. Si, par exemple, Mayotte est défavorisée par rapport aux autres espaces ultramarins, on constate que sa situation est nettement meilleure que celle des Comores ; le PNB des Mahorais est plus de sept fois supérieur à celui des Comoriens avec lesquels ils partagent une histoire et une identité culturelle et religieuse communes. La **croissance** économique des Outre-mers se trouve entraînée par la dynamique démographique locale et par la croissance continue des flux financiers en provenance de la métropole. Par rapport à cette dernière, le différentiel

de croissance des revenus et du PIB depuis 25 ans est à l'avantage des économies ultramarines. L'écart se réduit entre les niveaux métropolitains et ultramarins, comme le montre l'exemple réunionnais : le PIB réunionnais qui représentait 0,28 % du PIB métropolitain en 1970 atteint 0,48 % en 1994. Par exemple, au cours des dix dernières années, la croissance des effectifs employés dans les DOM a été trois fois plus rapide qu'en métropole ; le nombre d'emplois créés dans cette période est de 17 000 à la Martinique, 25 000 à la Guadeloupe et 35 000 à la Réunion, soit plus d'un cinquième de la population active ayant actuellement un

emploi. En définitive, le choix d'un processus d'intégration en grande partie fondé sur un rattrapage des niveaux sociaux a entraîné une croissance économique soutenue.

L'impact de ces **transferts massifs** retentit sur le niveau de la consommation ultramarine qui se rapproche des normes métropolitaines. Ainsi se met en place une véritable économie de transferts, fortement tertiaisée, dirigée vers la satisfaction des besoins locaux et alimentée par un flux croissant **d'importations**. Celles-ci sont stimulées par le dynamisme des grossistes-importateurs et par l'essor de la grande distribution auquel des capitaux locaux ont massivement participé. Ainsi, dans les Outre-mers français, se perpétuent aujourd'hui les orientations traditionnelles de l'économie de comptoir.

Certes, on peut admettre que la nation n'est pas seulement un espace d'intégration économique, c'est aussi l'espace de la **citoyenneté**. Si les transferts publics permettent aux habitants des outre-mers d'accéder à une certaine modernité et à des services publics de qualité, ne s'agit-il pas d'un signe tangible de l'expression de la solidarité nationale ?

Le principal grief que l'on peut adresser à cette stratégie de **développement « assisté »** est qu'elle engendre trop peu d'emplois supplémentaires pour parvenir à occuper une population active en forte progression et répugnant désormais à émigrer. La principale conséquence de cette situation est le maintien d'un taux de

chômage

très élevé en particulier dans les DOM. Les conditions du développement économique et social des Outre-mers sont problématiques dans la mesure où l'amélioration des conditions de vie ne provient pas, pour l'essentiel, d'un développement endogène des

capacités productives

. L'administration et la consommation des ménages « tirent » la croissance économique tandis que l'appareil de production local n'est ni assez puissant ni assez diversifié pour répondre à la demande. Le secteur agricole connaît ainsi des crises à répétition et l'industrialisation demeure embryonnaire.

Les lois Pons

du 11 juillet 1986,

Perben

du 25 juillet 1994,

et Paul

du 13 décembre 2000 ont tenté et tentent de mettre en place des mécanismes spécifiques pour soutenir les entreprises ultramarines.

La recherche de **stratégies adaptées au contexte ultramarin** demeure au cœur des

problématiques du développement. Les rapports des nombreux experts qui se sont penchés sur les problèmes du développement économique des outre-mers français considèrent que ces économies n'utilisent pas au mieux leur

potentiel

. Les moyens financiers et technologiques existent mais la production ne suit pas. Ainsi, les droits de pêche dans les ZÉE des outre-mers sont-ils le plus souvent concédés à des armements étrangers, japonais, coréens ou américains dans le cas des Tom, asiatiques ou russes dans celui des Taaf. La sylviculture en Guyane, l'horticulture aux Antilles, à la Réunion et en Polynésie française ont déçu des espoirs de développement qui paraissaient justifiés. Bien qu'ils disposent d'infrastructures modernes et relativement puissantes, les Dom insulaires ne parviennent pas à s'imposer en tant que plates-formes logistiques et fournisseurs de services et d'expertise pour les pays moins développés qui les entourent.

Il est courant d'entendre dénoncer l'effet paralysant des mesures **d'aide sociale** sur l'initiative individuelle. Les protections commerciales et les soutiens financiers dont jouissent les entreprises ultramarines sont jugés excessifs ; ils les priveraient de l'indispensable aiguillon de la **concurrence** et les dispenseraient du souci de veiller à la **compétitivité** de leurs productions.

On doit aussi se poser la question de l'**orientation** de l'appareil productif des outre-mers. La prédominance des produits non manufacturés dans les exportations ultramarines traduit la fragilité des structures productives dans les outre-mers. Or, l'internationalisation de l'économie française depuis les années 1960 place les outre-mers dans une situation difficilement tenable. En tant que fournisseurs exclusifs de produits du secteur primaire ou de services banals, les économies ultramarines se trouvent en concurrence sur les mêmes créneaux avec des pays ou des territoires qui disposent d'avantages comparatifs en termes de coût de production et de conditions de commercialisation. La levée totale des protections commerciales signifierait la cessation de la plupart des productions ultramarines, du moins dans les conditions actuelles de réalisation – cf. lutte pour le maintien de l'

trois de mer

par exemple, OCM – sucre, « guerre de la banane). En effet, le niveau élevé des coûts salariaux ultramarins, relativement à des concurrents appartenant souvent au monde en développement, les prive d'une perspective de mise à niveau concurrentiel pour des produits banals et standardisés.

Des stratégies **d'industrialisation par substitution aux importations** et de reconquête des marchés intérieurs sont de plus en plus difficiles à mettre en œuvre, du moins dans les DOM.

Les **Tom**, en tant que territoires extérieurs à l'Union européenne, conservent une certaine autonomie en matière de politique commerciale et douanière. La réalisation du Marché unique, à compter du 1^{er}

janvier 1993, et la signature par la France d'accords de libre-échange conduisent au démantèlement des dispositifs protectionnistes, y compris dans les

Dom

.

Toutefois, l'obstacle principal rencontré par les stratégies de développement « autocentré » est l'étroitesse des marchés ultramarins. Les possibilités réduites de réaliser des **économies d'échelle** pèsent sur les coûts de la production ultramarine. Même protégés et subventionnés, les biens réalisés dans les outre-mers sont souvent vendus sur les marchés locaux à des prix moins attractifs que ceux des produits importés. En revanche, on ne peut pas invoquer le retard des équipements puisque les investissements dans les outre-mers sont largement aidés et **défiscalisés**.

L'intégration à l'espace national et européen assure ainsi aux économies ultramarines l'accès à des technologies et à des matériels performants. La disponibilité de ces ressources et des moyens financiers pour les acquérir distingue la situation des outre-mers par rapport à celle de la plupart des pays voisins.

Si l'**internationalisation** des activités s'avère indispensable au développement de nombreuses entreprises ultramarines, elle doit emprunter des voies soigneusement balisées. La zone franche de Jarry à Pointe-à-Pitre et celle en cours d'installation près de Saint-Denis sont ainsi destinées à des entreprises de services et à des activités manufacturières plus sophistiquées que celles existant dans les pays voisins. Les réussites de la **pericult** **ure** en

Polynésie française (problèmes écologiques toutefois) ou de produits d'appellation d'origine comme le rhum agricole antillais (labellisé appellation d'origine contrôlée en 1997) ou encore le succès des expéditions de melons guadeloupéens en contre-saison sur le marché métropolitain montrent l'intérêt d'un positionnement sur des produits très différenciés et respectueux de normes strictes en matière de qualité. L'utilisation de savoir-faire développés dans les outre-mers autorise des perspectives nouvelles de développement international pour des entreprises ultramarines ; ainsi, le groupe réunionnais Bourbon est-il devenu en 1995 le premier investisseur français au Viêt-Nam à l'occasion de l'implantation d'une usine sucrière couplée à une centrale à bagasse.

Les difficultés rencontrées par les économies ultramarines afin de **diversifier leurs exportations** sont

néanmoins réelles : les échecs récents ont été nombreux, qu'il s'agisse de spécialisations agricoles (ananas réunionnais, tabac antillais) ou d'exportations industrielles. Présenté comme le substitut aux déboires de l'industrialisation, le

tourisme

a fait naître des espoirs si grands qu'il est devenu le paradigme des politiques de développement économique dans les années 1980. Les espoirs ont été déçus dans les années 1990 :

- stagnation de la fréquentation touristique aux Antilles (retrait de compagnies de croisière) et en Polynésie ;
- difficultés de positionnement en termes de marché et de clientèle éprouvées par le secteur en Nouvelle-Calédonie, à la Réunion ;
- décollage difficile des destinations que sont la Guyane, Wallis-et-Futuna, St Pierre et Miquelon ou Mayotte.

Les réussites des **dépendances de la Guadeloupe** font exception et elles s'appuient sur une très large autonomie juridique et d'un régime fiscal particulier (paradis fiscal).

En définitive, il ne faudrait pas mésestimer les difficultés des **petites économies ultramarines** « [...] prises en tenaille entre des économies industrialisées quasiment inaccessibles et des économies en développement particulièrement concurrentielles. » (Vellas, F., 1989, p. 4).

L'Union européenne reconnaît désormais l'existence de

« **handicaps structurels** »

au développement économique des outre-mers. Face à l'accumulation de ces handicaps, les possibilités de développement d'une base productive en situation de libre concurrence dans les espaces ultramarins apparaissent, à la fin du XX

e

siècle, restreintes. Ce diagnostic peu encourageant justifie le maintien d'aides importantes de la part de la Collectivité nationale et de l'Europe.

III) Les relations avec l'Europe et l'insertion régionale :

Défis et enjeux de l'intégration européenne :

La signature du traité de Rome par la France a engagé non seulement la Métropole mais encore les outre-mers dans le chantier de la construction européenne. Dès l'origine, la France avait insisté pour que l'Europe prenne en compte les liens étroits qui l'unissaient à son ancien empire colonial. **L'article 227** délimitait le champ d'application du traité de Rome pour l'Algérie et les Dom. S'il prévoyait de différer la mise en œuvre de certaines dispositions, le traité ne mentionnait pas les **Tom** et il assimilait, en termes de droit, les **Dom** à n'importe quelle région de l'Europe des Six.

La prise de conscience par les instances européennes des enjeux liés à la diversité statutaire des outre-mers français et aux spécificités de leur condition socioéconomique, n'est pas intervenue avant les années 1970. La signature des accords **de Lomé** obligea à préciser la situation des **Tom (et PTOM)** vis-à-vis de la Communauté européenne. Plusieurs arrêts de la Cour de justice des Communautés, ainsi que l'entrée du Royaume-Uni, conduisirent à réexaminer le statut des Dom au regard du droit européen. Les années 1980 franchirent une étape dans la prise de conscience des difficultés des Dom à intégrer la Communauté européenne. **L'Acte unique et le traité de Maastricht** prévoient des dispositions particulières et des aménagements de la législation européenne au profit des Dom.

L'intégration suppose en effet la convergence des niveaux socio-économiques. L'Union européenne a reconnu cette condition préalable en adoptant des programmes et des mesures de soutien des économies ultramarines : **Poseidom**, programmes du FED pour les TOM et collectivités territoriales, investissements massifs du FEDER dans les DOM au titre de l'objectif n° 1 [4](#).

La reconnaissance des **régions ultrapériphériques** représente à cet égard un succès pour les DOM. La reconnaissance récente par les institutions communautaires du concept d'ultrapériphéricité permet de leur proposer des formules spécifiques en vue d'une intégration à

l'espace économique de l'Union européenne.

L'impossible intégration régionale ?

À l'orée du XXI^e siècle, aucun des outre-mers français n'est membre d'une **entente commerciale régionale**.

Leur participation à des forums et à des commissions à finalité politique et culturelle est souvent réduite à un rôle d'observateur. En outre, leurs

échanges commerciaux

atteignent rarement un volume significatif avec les économies voisines de dimension comparable ; l'essentiel de leurs échanges régionaux est réalisé avec les grandes puissances industrielles de leurs aires régionales respectives, par exemple les États-Unis, le Japon et l'Australie pour les TOM du Pacifique. Malgré l'existence de liens historiques et culturels parfois forts avec les pays et territoires qui les environnent, les outre-mers français tendent de plus en plus à s'en démarquer sur le plan socioéconomique.

Le lien avec la question statutaire se retrouve au sujet de l'insuffisante ouverture des Outre-mers français en direction des espaces régionaux et européens :

- Est-ce que la relation étroite, voire exclusive, avec la métropole ne constituerait pas un obstacle majeur à l'insertion des outre-mers dans l'espace économique régional et européen ?
- La **tutelle** exercée par la France n'est-elle pas un handicap empêchant les outre-mers de participer pleinement aux ententes régionales à caractère politique et économique ?

Malgré les perspectives ouvertes par les lois de décentralisation et d'autonomie locale, les collectivités territoriales ultramarines éprouvent des difficultés à s'affirmer comme partenaires de plein droit auprès d'interlocuteurs représentant les États voisins. Les **associations régionales**,

généralement réservées à des États souverains (SADC, Zép, Indian Ocean Rim). Les DFA, par exemple, sont exclus du Caricom, union douanière dotée d'un tarif extérieur commun depuis 1992. Alors que Maurice est membre de la ZEP créée en 1982, du Marché commun des États d'Afrique orientale et du sud (COMESA) fondé en 1993, et de la SADC créée en 1980, la Réunion, participe peu au processus d'intégration économique dans la région. Associant la Réunion, les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles, la

COI

créée en 1984, ne constitue ni une entente commerciale ni un espace économique suffisamment développé pour être viable.

La position de **Mayotte** reste particulièrement délicate. La République fédérale islamique des Comores refuse de reconnaître le maintien de la souveraineté de la France sur une partie de l'archipel, malgré un référendum en 1976 par lequel la population de l'île de Mayotte a affirmé sa volonté de demeurer française. Le soutien de l'Organisation de l'Unité Africaine aux positions comoriennes interdit à la collectivité territoriale mahoraise toute participation à des associations régionales qui impliquent des États africains. Lorsqu'en 1994 la Polynésie française a souhaité devenir observatrice auprès du Forum du Pacifique Sud, elle a essuyé une fin de non recevoir ; l'assemblée territoriale a alors décidé de renoncer à participer aux organisations internationales régionales.

Les évolutions institutionnelles récentes et en particulier la récente loi d'orientation pour l'Outre-mer donnent aux outre-mers français la possibilité de prendre davantage d'initiatives en matière de coopération régionale (articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'Outre-mer avec la création d'un Fonds de coopération régionale).

La **situation géopolitique de la France** dans les espaces régionaux Caraïbe, Pacifique et indianocéanique explique en partie les difficultés de l'insertion régionale des Outre-mers français. Ceux-ci se situent dans des espaces régionaux fragmentés en micro-états et en zones économiques distinctes. Ces espaces sont soumis à des attractions divergentes et puissantes qui peuvent contrecarrer l'action de la France en tant que puissance dans chacun des espaces régionaux. Dans les trois océans, la position française se trouve affaiblie par des **différends frontaliers ou de souveraineté** dont le plus délicat est celui qui l'oppose à la République fédérale islamique des Comores, forte du soutien de l'ONU et de l'OUA, au sujet du statut de Mayotte. On peut aussi rappeler :

- les affrontements dans le Pacifique Sud au sujet des expérimentations nucléaires françaises (CEP) en Polynésie.
- la présence écrasante des E.U dans l'espace Caraïbe qui marginalise les DFA.
- l'action des puissances régionales qui gêne le rayonnement de La Réunion dans sa zone.

L'échec des tentatives d'intégration régionale renforce les sociétés ultramarines dans le sentiment que les **clivages politiques** contrarient la reconnaissance d'une communauté identitaire culturelle avec les pays et territoires voisins.

La réalisation, à l'échelle régionale, d'une **communauté de culture** apparaît difficile à concilier avec les orientations prises au niveau des différents États en matière d'enseignement des langues et de promotion des pratiques religieuses et culturelles. Certes, l'existence de liens historiques anciens, souvent antérieurs à la colonisation, est reconnue. Les convergences culturelles des sociétés polynésiennes et kanaks, par exemple, et de celles des autres archipels du Pacifique Sud traduisent l'appartenance à une aire commune de civilisation. Par le fait de ses pratiques rituelles et de son organisation sociale, Mayotte forme un des rameaux issus d'une branche de l'islam implantée sur la souche africaine. Dans les grandes métropoles d'Europe et d'Amérique, les parlars et musiques créoles rassemblent les populations immigrées des îles et rivages de la mer des Caraïbes. Toutefois, la célébration du patrimoine historique et culturel commun ne saurait se substituer à l'expression d'une véritable solidarité des outre-mers avec les pays et territoires voisins. Il y manque la dimension politique et la trame des liens économiques.

Conclusion

La situation administrative et politique particulière des outre-mers, à maints égards paradoxale, et les avantages qu'ils tirent de leur dépendance vis-à-vis de la Métropole sont progressivement remis en cause par le processus d'internationalisation de l'économie française et de construction de l'Union européenne. L'ouverture des frontières et l'harmonisation des réglementations au niveau européen menacent les fondements **du cadre protégé** que l'État français continue d'assurer aux économies et sociétés ultramarines. La relation institutionnelle avec la Métropole pourrait en subir de profondes modifications, particulièrement en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Mayotte. Une évolution graduelle vers l'indépendance est envisagée pour ces deux Tom du Pacifique, tandis que la population de

Mayotte désire un resserrement des liens avec la France, en privilégiant la voie de la départementalisation.

Exposés aux vents de la déréglementation et de la concurrence internationale, les outre-mers français sont désormais à la recherche de nouvelles voies pour assurer conjointement **développement économique et progrès social**

. Cette recherche passe par une redéfinition des relations avec les pays voisins et par l'élaboration de stratégies efficaces d'insertion dans les échanges mondiaux.

En fonction des statuts territoriaux de chacun des outre-mers, des ressources disponibles et du contexte géographique régional, les stratégies adoptées sont différentes. L'importance des enjeux est apparue à travers les débats autour des zones franches, de la participation aux ententes commerciales régionales ou du rôle des investissements étrangers ; cependant, les réalisations en cours restent modestes.

Les problématiques du développement dans les Outre-mers français sont partagées par de nombreux territoires sous tutelle et de petite dimension de par le monde : dépendances britanniques, américaines, japonaises, néerlandaises, espagnoles, portugaises, etc...N'y aurait-il pour ces microespaces comme seule perspective de développement que l'alternative entre les statuts de paradis fiscal, de zone franche ou les fonctions de bases technologiques d'une part, et l'acceptation d'une **dépendance renforcée** envers une puissance tutélaire dans le cadre d'un développement assisté d'autre part ?

Didier Benjamin, à Saint-Benoît le 24/04/2001

Note de l'auteur : de nombreux paragraphes de cette conférence ont été extraits de diverses publications et reproduisent ou reprennent des passages qui ont tous été rédigés par l'auteur de cette conférence.

[4](#) Poseidom : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer

FED : Fonds européen de développement

FEDER : Fonds européen de développement régional

Lieu : CENTRE CULTUREL ALPHA
15 rue de la République
Saint-Pierre
F-97410
Reunion
0262 96 24 50