

NUMÉRO 65

JUIN 2023

# constructif

## Les outre-mer : unité et diversité

Des contributions  
plurielles aux grands  
débats de notre temps

[www.constructif.fr](http://www.constructif.fr)





# constructif

---



**www.constructif.fr**

Retrouvez l'intégralité des numéros en téléchargement sur le site Internet.

Convaincue que les acteurs de la société civile ont un vrai rôle à jouer dans les grands débats de notre temps, et prenant acte de la rareté des publications de réflexion stratégique dans l'univers entrepreneurial, la **Fédération Française du Bâtiment a pris l'initiative de publier la revue *Constructif***.

Depuis 2002, avec comme unique parti pris le pluralisme des opinions, *Constructif* offre une tribune où s'expriment librement la richesse et la diversité des analyses, des expériences et des approches dans les champs économique, politique et social.

En donnant la parole à des acteurs de terrain autant qu'à des chercheurs de disciplines et d'horizons multiples, *Constructif* a l'ambition de contribuer à fournir des clés pour mieux identifier les enjeux mais aussi les mutations et les ruptures d'aujourd'hui et de demain.

Diffusée trois fois par an auprès d'un public de plus de 5000 décideurs, reproduite intégralement sur internet, *Constructif* offre au lecteur des éclairages toujours divers pour l'aider à nourrir sa réflexion, à prendre du recul et à faire des choix en prise avec les grands enjeux collectifs.



Dépôt légal : mai 2023

Éditeur : Fédération Française du Bâtiment — 9, rue La Pérouse, 75784 Paris Cedex 16

Tél. : 01 40 69 51 82 - Fax : 01 40 69 57 88

Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, de la présente publication faite sans autorisation de l'éditeur est illicite (art. L. 122-4 du Code de la propriété intellectuelle) et constitue une contrefaçon.

- 3 Bâtir l'avenir avec les outre-mer  
**Olivier Salleron**
- 4 Unité et diversité  
**Jean-François Carencio**



## 1

### Nuances, atouts et difficultés

- 6 « Je vous dis que la France  
est un arbre vivant »  
**Léopold Sédar Senghor**
- 9 Quelques repères géographiques  
et juridiques
- 11 La diversité des statuts  
**Véronique Bertile**
- 14 Des enjeux démographiques  
distincts  
**Gérard-François Dumont**
- 19 Le deuxième domaine  
maritime mondial  
**Stanislas Gourlez de La Motte**
- 23 Quelle dimension géopolitique  
aujourd'hui?  
**Fred Constant**
- 25 Niveaux de vie faibles,  
conditions de vie difficiles  
**Julien Damon**



## 2

### Perspectives singulières, politiques particulières

- 32 La direction générale des outre-mer  
et l'archipel France  
**Sophie Brocas**
- 37 Entre décentralisation,  
autonomie et indépendance  
**Ferdinand Mélin-Soucramanien**
- 40 L'Union européenne  
et ses outre-mer  
**Florence Faberon**
- 44 Identités politiques et comportements  
électoraux dans les DROM  
**Vincent Martigny**
- 48 Les prestations sociales et familiales  
dans les outre-mer  
**Frédéric Marinacce  
et Jean-Marc Bedon**
- 53 Les entreprises outre-mer :  
contraintes de marché et perspectives  
**Hervé Mariton**
- 56 Les défis du bâtiment  
en outre-mer  
**Fédérations ultramarines de la FFB**
- 61 Le tourisme en France  
d'outre-mer  
**Jean-Christophe Gay**



AVANT-  
PROPOS

© Arthur Maia



# Bâtir l'avenir avec les outre-mer

La France ne se réduit pas à son Hexagone : 2,8 millions de compatriotes peuplent ses « DOM-TOM ». L'expression usuelle ne veut plus dire grand-chose, tant les statuts de la France d'outre-mer se sont diversifiés, dans la double visée de faire vivre une république moderne et de développer des collectivités aux identités singulières.

Issus des anciennes colonies, les outre-mer se situent sur les deux hémisphères. Ils rayonnent sur trois océans, offrant à la France des positions géopolitiques privilégiées. Avant-postes mais aussi parties intégrantes du pays, ces territoires constituent des atouts essentiels face aux bouleversements stratégiques du monde, face au changement climatique.

Contrastés, les outre-mer pâtissent de la tyrannie des distances, d'une hypertrophie du secteur public, de dynamiques démographiques divergentes mais préoccupantes. Leurs réalités et leurs difficultés n'appellent pas simplement un regard bienveillant et la déploration de handicaps par rapport à la métropole, mais la valorisation d'apports réciproques et la volonté de mieux faire ensemble.

Loin des représentations stéréotypées, ce volume de *Constructif*, rassemblant des experts, des opérateurs et des décideurs, propose un point général sur la situation et les perspectives de l'univers ultramarin. Un monde français particulier qui est, à bien des égards, un laboratoire du monde global de demain.

**Olivier Salleron**  
Président

de la Fédération Française du Bâtiment

# INTRODUCTION



« Unité et diversité. » Quel meilleur oxymore pour désigner les départements et les collectivités d'outre-mer ? Si cet adage est, depuis 2000, la devise de l'Union européenne (« Unie dans la diversité »), il incarne aussi la grande variété de cultures, de traditions et de territoires que nous synthétisons dans l'expression « Outre-mer ». En désignant tous ces territoires par un même mot, nous leur reconnaissons effectivement des traits communs, qui, parfois, deviennent autant de problématiques communes : l'éloignement par rapport à l'Hexagone, la cherté de la vie, les défis démographiques et, pour la plupart des territoires, à l'exception de la Guyane, l'insularité. Ces difficultés sont réelles, il ne s'agit pas de les nier. Pourtant, il n'est pas non plus question, par l'usage de l'expression « Outre-mer », d'homogénéiser ni de diluer la spécificité des territoires en les rejetant à la périphérie d'un centre autoproclamé et en ne les considérant que par les problèmes qu'ils occasionnent. C'est pourquoi nous, citoyens français, devons dépasser les imaginaires tenaces qui s'attachent au mot « Outre-mer », et garder à l'esprit l'enrichissement réciproque qui s'opère.

L'outre-mer, c'est un foisonnement culturel, qui va de la littérature antillaise jusqu'aux *tikis* polynésiens, en passant par le *manzaraka* mahorais. L'outre-mer, c'est un espace d'expérimentation juridique qui modernise notre République centralisée par le droit à la différenciation et à l'autonomie des collectivités. L'outre-mer, c'est 80 % de la biodiversité française, et plus de 95 % de l'espace maritime français. Ce sont des territoires disséminés dans le monde entier, présents dans les trois océans, qui sont aux premières loges des bouleversements géopolitiques contemporains ainsi que du dérèglement climatique. Ces richesses font partie intégrante de la nation française. Elles nous obligent. Elles nous obligent à être à l'écoute de leurs difficultés. En effet, les outre-mer, ce sont aussi des défis protéiformes, propres à chaque localité : essoufflement démographique dans les Antilles, immigration massive à Mayotte, inadéquations du cadre normatif national et européen avec les contextes ultramarins, pauvreté encore trop présente, coût de la vie important, rareté du foncier, qui freine le développement des logements, et insuffisances des services publics, surtout des structures médico-sociales. Les enjeux sont nombreux, et, pour améliorer la vie de nos compatriotes, l'État se doit de construire une réponse adaptée à chaque territoire, en coopération avec les élus et la société civile.

Je me réjouis donc que la revue *Constructif* dédie un numéro entier aux outre-mer. Chaque occasion de valoriser les atouts considérables de ces territoires et de prendre conscience de leurs enjeux avec clarté et pédagogie est précieuse. Le gouvernement se fixe donc pour objectif d'accompagner le rayonnement de cette « France à part entière et entièrement à part », grâce à des outils qui, comme l'écrit Patrick Chamoiseau, « favorisent la projection, l'initiative, l'innovation, le courage, la créativité, l'adaptabilité ». En considérant les outre-mer par eux-mêmes et pour eux-mêmes, afin de leur permettre de créer de la valeur, de donner de l'espoir à la jeunesse et d'être l'avant-garde de la République face aux grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

**Jean-François Carenco**

Ministre délégué chargé des Outre-mer



[www.constructif.fr](http://www.constructif.fr)

Retrouvez l'intégralité des  
numéros en téléchargement  
sur le site Internet.



# Nuances, atouts et difficultés

---

**6 « Je vous dis que la France  
est un arbre vivant »**

Léopold Sédar Senghor

**9 Quelques repères  
géographiques et juridiques**

**11 La diversité des statuts**

Véronique Bertile

**14 Des enjeux démographiques  
distincts**

Gérard-François Dumont

**19 Le deuxième domaine  
maritime mondial**

Stanislas Gourlez de La Motte

**23 Quelle dimension géopolitique  
aujourd'hui ?**

Fred Constant

**25 Niveaux de vie faibles,  
conditions de vie difficiles**

Julien Damon

Léopold Sédar Senghor

# « Je vous dis que la France est un arbre vivant »»

Dans ce discours prononcé le 29 janvier 1957 à l'Assemblée nationale, Léopold Sédar Senghor s'oppose aux décrets d'application d'une loi-cadre relative aux territoires d'outre-mer. Ces décrets, révisant le cadre juridique ultramarin, après la guerre d'Indochine et alors que s'aggravent les tensions en Algérie, seront adoptés. Le député français et futur président du Sénégal souligne, avec technique et éloquence, les problématiques identitaires de la France d'outre-mer. Quand l'expression n'avait pas exactement la même signification qu'aujourd'hui.

**L**e problème n'est pas d'ordre sentimental ; il n'est pas politique, il est politique. Il s'agit d'examiner et de régler la nature des liens qui doivent désormais unir les peuples d'outre-mer au peuple de France.

Monsieur le ministre de la France d'outre-mer, vous n'avez, à mon avis, commis qu'une erreur, avec les meilleures intentions au demeurant, celle de n'avoir pas demandé aux assemblées locales, et d'abord aux assemblées territoriales, leur avis, comme le veulent l'article 74 de la Constitution et les lois ou décrets-lois qui régissent les assemblées.

Mais cet avis, il vous a été donné, Monsieur le ministre, depuis la publication des décrets d'application, par la majorité des assemblées territoriales et par le Grand Conseil de l'Afrique occidentale française. Je veux être plus précis : le Grand Conseil de l'Afrique occidentale française a, dans une motion votée à l'unanimité des membres présents, condamné les décrets politiques et administratifs, et six des huit assemblées territoriales de l'Afrique occidentale française se sont, à ma connaissance, solidarisées avec le Grand Conseil.

Encore une fois, il ne s'agit pas de querelles électorales, ni d'opposition de personnes, puisque les protestataires sont de tous les horizons politiques, appartiennent pour la plupart aux trois grands par-

tis africains : Rassemblement démocratique africain, Mouvement socialiste africain et Convention africaine.

Que reproche aux décrets incriminés l'opinion publique africaine ? C'est d'aboutir à une centralisation renforcée ; surtout de diviser, de « balkaniser » – osons dire le mot – les fédérations africaines et d'opposer artificiellement les territoires les uns aux autres.

On a parlé du caractère artificiel des fédérations d'Afrique occidentale française et d'Afrique équatoriale française. Pourquoi n'a-t-on pas parlé du caractère artificiel des territoires ? Sur les deux rives du Sénégal vivent les mêmes populations, Sarakolés, Toucouleurs, et pourtant nous avons été divisés.

Mais venons-en aux décrets eux-mêmes.

À examiner de près les décrets précités, on constate que le résultat le plus clair est de renforcer la centralisation administrative au profit du ministère de la France d'outre-mer, pratiquement de ses bureaux, qui ont rédigé les décrets et que l'on a substitués à nous comme interlocuteurs valables, ainsi qu'au profit des hauts-commissaires.

On ne peut que se réjouir de la distinction établie par les décrets entre services d'État et services territoriaux. C'est le fondement même de toute organisation fédérale d'une nation. De ce point de vue, la défini-



tion des services d'État donnée à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 56-1227 est acceptable.

La voici : « Dans les territoires d'outre-mer, les relations extérieures, la défense, la garantie des libertés publiques, le maintien de la solidarité des éléments constituant la République et son expansion dans les domaines économique, social et culturel, son régime monétaire et financier ainsi que la représentation du pouvoir central constituent des intérêts généraux de la République gérés et administrés par des services de l'État. »

Disons tout d'abord que si cette définition, encore une fois, est acceptable dans ses grandes lignes, l'expression « son expansion dans les domaines économique, social et culturel » prête à équivoque, est source d'abus, et se doit d'être précisée. Pour nous, il ne peut s'agir, en la matière, que de simples coordination et contrôle et non de gestion.

Notre seconde observation porte sur les « groupes de territoires ».

Ici également, on se garde, dans les décrets, de parler de « fédérations », comme par hasard. Il n'en reste pas moins que les décrets reconnaissent l'existence de ces groupes, institués, au demeurant, par la Constitution et – je cite – « dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière ». Ils vont même jusqu'à leur reconnaître des « intérêts communs » gérés par des « services communs ».

C'est arbitrairement, à mon avis, qu'un certain nombre de services qui étaient en fait des services fédéraux – car qui paye les services en a effectivement la gestion – ont été déclarés services de l'État : ce sont les postes, télégraphes et téléphones, les douanes, l'enseignement supérieur, le réseau des stations d'émetteurs de radiodiffusion et de télévision. J'ai consulté les professeurs de droit constitutionnel, les fédéralistes européens. Je ne sais pas que, dans une fédération type, ces services doivent être obligatoirement des services de l'État.

Nous disons qu'en fait, sinon en droit, ces services étaient des services fédéraux. Les services précités, postes, télégraphes et téléphones, radio, enseignement supérieur, ne seront donc plus services de l'État, mais services territoriaux dans les territoires non groupés, et services interterritoriaux ou fédéraux dans les territoires groupés.

En ce qui concerne les cadres, aux services de l'État correspondront des cadres de l'État, aux services interterritoriaux des cadres interterritoriaux, et aux services territoriaux des cadres territoriaux.

Des exceptions importantes s'imposent cependant. Comme le prévoient les décrets soumis à l'examen du

Parlement, certains cadres de l'État « restent soumis aux règles statutaires qui leur sont propres ». Cela signifie que leurs statuts ne dépendent pas du seul ministère de la France d'outre-mer. C'est le lieu de signaler le cas des professeurs et maîtres de conférences de l'enseignement supérieur. Si l'on veut qu'ils soient, comme le demandent les autorités locales, les assemblées locales et les étudiants, des professeurs qualifiés, il est nécessaire qu'ils soient recrutés dans les mêmes conditions que leurs collègues de la métropole.

Quant aux anciens cadres généraux et cadres supérieurs dont les personnels doivent être employés dans les services territoriaux, les transformer purement et simplement en cadres territoriaux, c'est s'exposer à des difficultés insurmontables. C'est condamner les fonctionnaires de ces cadres à poursuivre toute leur carrière dans un seul territoire, parfois ingrat. C'est aussi admettre que des ingénieurs, des docteurs en médecine, des instituteurs, pour m'en tenir à ces exemples, pourront avoir des statuts différents, des avantages matériels et moraux différents, suivant les territoires d'un même groupe.

C'est surtout condamner les territoires pauvres de l'intérieur à ne recruter que les fonctionnaires les moins qualifiés et en nombre insuffisant.

Il n'y a qu'une solution à ces difficultés, c'est la solution proposée par les syndicats des travailleurs et des fonctionnaires, c'est de faire des anciens cadres généraux et supérieurs, les cadres de l'État exceptés, des cadres interterritoriaux.

En vérité, nous avons l'impression qu'en définissant services et cadres, en posant les principes de leur organisation de la manière que l'on sait, les bureaux ont poursuivi un double but : renforcer la centralisation et la concentration du système tout en divisant.

En ce qui concerne la concentration des pouvoirs de l'exécutif, ce n'est pas un hasard si elle se fait au profit du haut-commissaire de la République. Que l'on m'entende bien, je ne suis pas contre les pouvoirs accordés au haut-commissaire « dépositaire des pouvoirs de la République », mais je suis contre le fait que le chef de groupe de territoires n'est pas assisté d'un exécutif fédéral.

C'est précisément dans l'organisation de l'Afrique occidentale française et de l'Afrique équatoriale française qu'apparaît le plus nettement la volonté de balkaniser.

Comme le précise le rapport introductif au nouveau décret portant réorganisation de l'Afrique occidentale française et de l'Afrique équatoriale française, ce décret dispose – et c'est là une phrase très importante – que « le groupe n'est constitué qu'en vue de coordonner l'action des territoires en matière écono-

mique et financière et de développer éventuellement une infrastructure commune ».

C'est donc très clair : on veut à tout prix empêcher toute solidarité politique et administrative entre des territoires que tout lie, non seulement les structures économiques, mais encore la race, la culture, l'organisation administrative et les aspirations politiques.

C'est tellement vrai que ces solidarités politique, administrative, sociale et culturelle, on les réintroduit par ailleurs : par les pouvoirs du haut-commissaire, mais exercés par l'État, c'est-à-dire en fait par la métropole. Comme si l'on pouvait faire le bonheur des peuples sans leur participation active !

On le devine, cette balkanisation, pour notre part, nous ne pouvons l'accepter. Nous avons présenté en commission des amendements dont certains ont été adoptés. Nous avons été battus sur les autres. Nous déposerons de nouveaux amendements pour réintroduire, exercées par nous, peuples d'Afrique noire, toutes ces solidarités naturelles dont on veut nous priver.

« Donner et retenir ne vaut. » Ce n'est pas là un proverbe africain, mais européen, mais français. Nous l'avons constaté à l'examen de tous les décrets politiques et administratifs : chaque fois que l'on a accordé une liberté nouvelle, on s'est hâté d'en limiter l'exercice. C'est une très vieille pratique. Lorsque, après le décret du 16 pluviôse, an II, on eut aboli l'esclavage, Danton se jeta à la tribune pour modérer l'enthousiasme des esclaves d'hier.

En somme, on a donné d'une main et retenu de l'autre. L'aspect financier du problème illustrerait, d'une manière chiffrée, cette méthode si j'avais le temps de le traiter. Mais il me faut conclure.

La moindre des contradictions où s'enferment les partisans de la division n'est pas celle que voici : ils sont pour la centralisation dans la métropole et pour la balkanisation en Afrique noire.

Ils sont pour l'union métropolitaine, mais pour la désunion africaine.

Il y a plus grave : ils sont pour la communauté franco-africaine et contre la communauté africaine.

Nous aussi nous sommes pour la communauté franco-africaine. Des dizaines de milliers d'Africains l'ont prouvé pendant la guerre et l'Occupation en donnant leur vie ; ils l'ont prouvé non pas par des discours, mais par des actes.

Le territoire que j'ai l'honneur de représenter dans cette Assemblée se bat pour la France depuis la révolution de 1789, mais Saint-Louis-du-Sénégal envoyait aux États généraux un cahier de doléances.

C'est que la communauté franco-africaine exige, mes chers collègues, comme condition préalable, la communauté africaine.

Une association présuppose l'existence de deux êtres. Où serait notre être si, nous appelant à la communauté franco-africaine, vous commenciez par nous désintégrer ?

« La République une et indivisible », au sens de l'État unitaire et centralisateur – c'est par là que je vais terminer –, a été, au XIX<sup>e</sup> siècle, une exigence nationale : elle a fait la force de la France, et les volontaires avaient raison d'aller à la bataille de Valmy en criant : « Vive la nation ! »

Mais nous sommes aujourd'hui en 1957, au XX<sup>e</sup> siècle, à l'heure où les États et les empires les plus forts sont de structure fédérale : USA, URSS, Inde, Canada, Brésil, Allemagne occidentale, Yougoslavie et, plus près de nous, l'Angleterre, qui va donner l'indépendance à la Gold Coast au sein du Commonwealth, lequel a cessé d'être britannique.

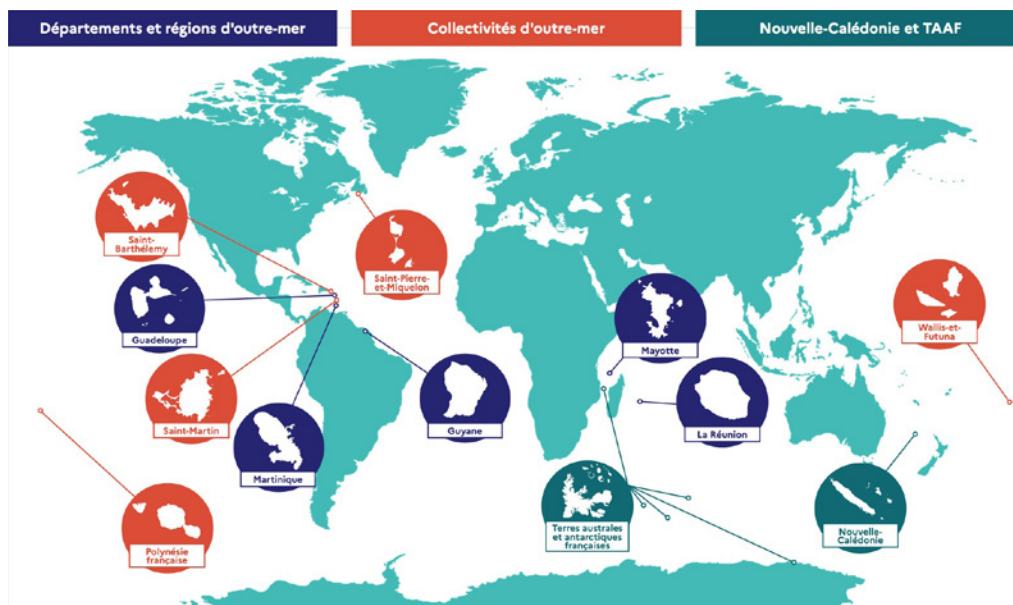
Fédérer effraye certains membres de l'Assemblée. Mais, mes chers collègues, fédérer n'est pas séparer. Fédérer, au sens étymologique du mot, c'est lier, mais sans étouffer, on l'oublie trop souvent.

S'accrocher au mythe de la « République une et indivisible », car c'est un mythe, sans quoi il y aurait dans cette Assemblée trois cents députés noirs et arabes, s'accrocher à ce mythe c'est, je le crains, travailler à l'abaissement de la France. C'est pratiquer l'immobilisme le plus stérile.

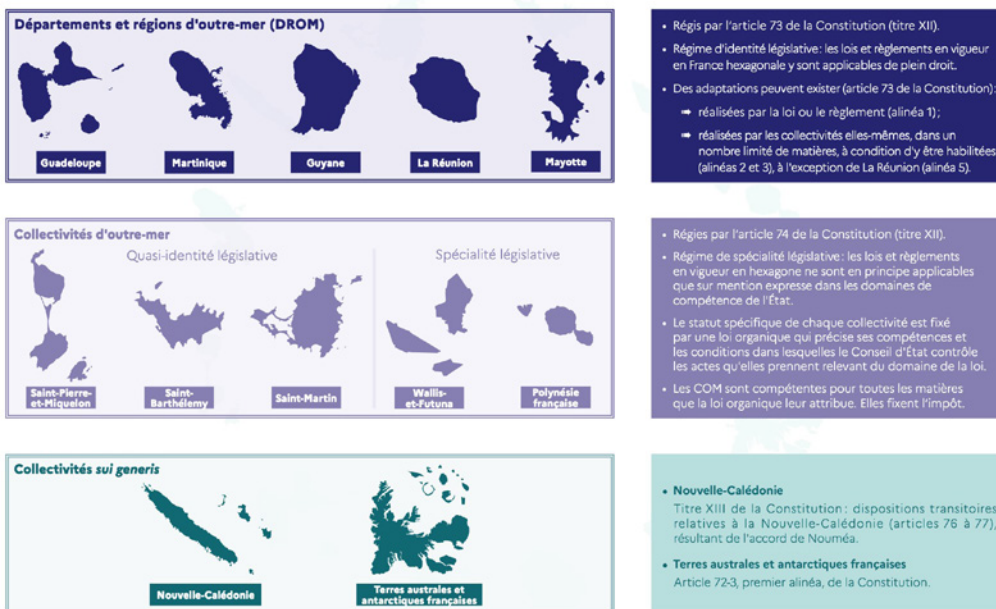
Je vous dis que la France est un arbre vivant ; ce n'est pas du bois mort promis à la cognée. ●

# Quelques repères géographiques et juridiques

## DOUZE TERRITOIRES DANS TROIS OCÉANS



## UN CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL SPÉCIFIQUE AU SEIN DE LA NATION



Source : délégation à l'information et à la communication, secrétariat général du ministère de l'Intérieur.

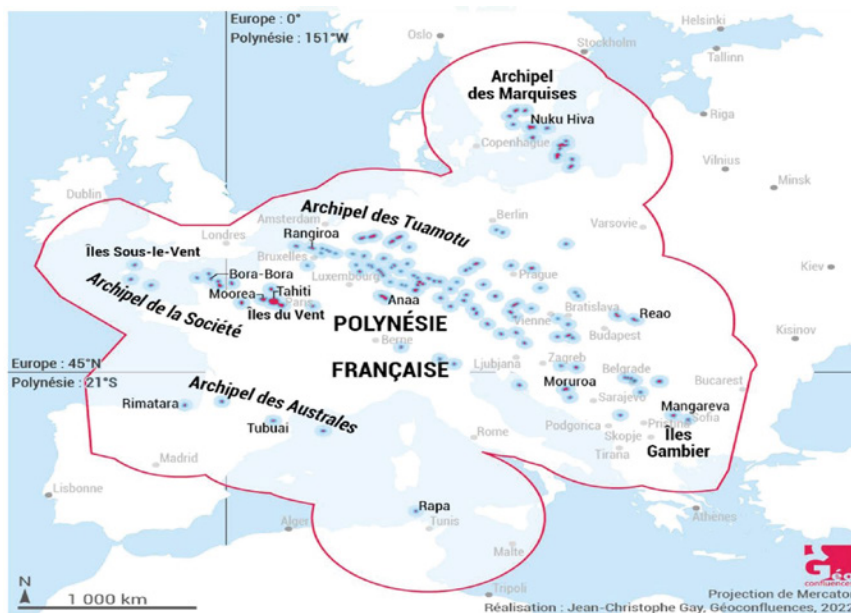
# Quelques repères géographiques et juridiques

## DE L'ÉTROITESSE À L'IMMENSITÉ



Source : délégation à l'information et à la communication, secrétariat général du ministère de l'Intérieur.

## LA POLYNÉSIE FRANÇAISE, UN TERRITOIRE AUSSI VASTE QUE L'EUROPE



Réalisation : Jean-Christophe Gay et Jean-Benoît Bouron, Géoconfluences, 2022.

Véronique Bertile

Maitre de conférences en droit public à l'université de Bordeaux.

# La diversité des statuts

Les évolutions et les refondations du droit français de l'outre-mer ont fait éclater l'ancienne dichotomie entre les départements d'outre-mer (DOM) et les territoires d'outre-mer (TOM). Les révisions de la législation et de la Constitution nourrissent une diversification et une incontestable complexification des situations statutaires. Ces dynamiques, avant de procéder du droit, doivent relever d'un projet de société.

**L**e droit français de l'outre-mer a été construit en référence au modèle d'organisation territoriale qu'offrait la République. Dans les « quatre vieilles » colonies qu'étaient alors la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, la départementalisation affirmée par la loi du 19 mars 1946 est la preuve irréfutable de ce mimétisme, et, dans ce qui était alors les TOM (les territoires d'outre-mer), même si une « organisation particulière » pouvait être adoptée, la référence restait l'organisation territoriale de la République.

De 1946 à aujourd'hui, le droit français de l'outre-mer a connu une profonde évolution, qui s'est faite progressivement, par à-coups. Le point de départ de cette évolution se situe dans « les événements » de Nouvelle-Calédonie, qui ont débouché sur l'accord de Matignon (1988) puis l'accord de Nouméa (1998) et l'insertion d'un titre spécial dans la Constitution. Le cas calédonien a eu outre-mer un effet tache d'huile, d'abord pour le TOM « voisin », la Polynésie française, ensuite pour l'ensemble de l'outre-mer. À la suite de la déclaration de Basse-Terre du 1<sup>er</sup> décembre 1999 signée par les présidents des régions de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique et du discours du président Jacques Chirac le 11 mars 2000 à Madiana qui lui a fait écho, c'est d'abord le législateur qui a amorcé cette évolution, avec la loi d'orientation pour l'outre-mer (la fameuse LOOM) du 13 décembre 2000, suivie trois ans plus tard par le constituant, avec la révision du 28 mars 2003, qui a profondément modifié le titre XII de la Constitution et véritablement refondu le droit outre-mer.

Le droit outre-mer a été, pendant longtemps, caractérisé par la distinction constitutionnelle entre les départements d'outre-mer (DOM), soumis au principe de l'assimilation législative, et les territoires d'outre-mer (TOM), régis par le principe de la spécialité législative. Certaines collectivités vont hésiter entre ces deux statuts, comme Saint-Pierre-et-Miquelon, qui

a été successivement TOM, DOM, collectivité à statut particulier, dite *sui generis* (c'est-à-dire hors catégorie, « de son propre genre »), ou Mayotte, qui était TOM mais réclamait le statut de DOM. Cette dichotomie était certes imparfaite mais donnait une impression de simplicité et présentait la vertu de la pédagogie. Ces temps sont désormais révolus et le droit de l'outre-mer se caractérise depuis 2003 par une formidable complexité. La catégorie des TOM a disparu, la distinction DOM-TOM est remplacée par la distinction « article 73-article 74 », en référence aux articles de la Constitution qui régissent les outre-mer. Derrière cette présentation binaire se cache néanmoins une grande diversité, brouillant les cartes de la distinction : le régime de certaines collectivités de l'article 74 les rapproche davantage de l'esprit de l'article 73 (Saint-Pierre-et-Miquelon, par exemple), et, inversement, le régime de certaines collectivités de l'article 73 les rapproche davantage de l'esprit de l'article 74 (la Guadeloupe et la Martinique, notamment). La frontière entre les deux statuts devient floue.

Le temps de l'uniformité est donc révolu et la voie de la différenciation statutaire a ainsi été ouverte au profit des collectivités situées outre-mer. Aujourd'hui, trois statuts existent outre-mer : celui de l'article 73 de la Constitution, celui de l'article 74 de la Constitution et celui de la Nouvelle-Calédonie, à part.

## Les collectivités de l'article 73 de la Constitution

Cinq collectivités relèvent de l'article 73 de la Constitution : les quatre DOM « historiques » – Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion – et Mayotte, qui, en 2011, est passée de l'article 74 à l'article 73.

Le seul point commun aujourd'hui entre ces collectivités est qu'elles relèvent de l'article 73. On ne peut plus les appeler DOM, car deux d'entre elles, la Martinique et la Guyane, sont devenues, depuis le

1<sup>er</sup> janvier 2016, des collectivités uniques et ne sont donc plus formellement ni des départements ni des régions : il n'y a plus de conseil départemental ni de conseil régional mais une assemblée unique. Par ailleurs, l'organisation institutionnelle retenue dans ces deux collectivités n'est pas la même : la Martinique a choisi une organisation bicéphale avec, d'une part, une assemblée et son président et, d'autre part, un conseil exécutif et son président; la Guyane a opté pour une organisation « classique », avec une assemblée et son président.

Le principe qui régit les collectivités de l'article 73 de la Constitution est celui de l'assimilation législative (appelé aussi principe de l'identité législative). Il signifie que les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Ainsi, une loi s'applique automatiquement dans ces collectivités, sauf si elle en dispose autrement. Ce principe d'identité législative n'a jamais été conçu de façon absolue. Dès 1958, il est prévu que les lois et règlements puissent faire l'objet d'adaptations tenant aux « caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Ces adaptations sont le fait de l'État ou des collectivités « dans les matières où elles exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées ».

Outre ces adaptations, l'article 73 prévoit également, depuis 2003, que « pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement ». En clair, les collectivités de l'article 73 – à l'exception de La Réunion – peuvent être habilitées à prendre elles-mêmes des règles qui relèvent de la loi ou du règlement.

La Guadeloupe et la Martinique ont mis en œuvre cette possibilité et ont ainsi été habilitées à fixer elles-mêmes les règles dans des domaines législatifs divers : la formation professionnelle – par cette habilitation, la Guadeloupe a ainsi pu créer un établissement public de formation professionnelle –, les transports et, surtout, dans le domaine de l'énergie et de l'environnement.

## Les collectivités de l'article 74 de la Constitution

Cinq collectivités relèvent de l'article 74 de la Constitution : Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française ainsi que Saint-Barthélemy et Saint-Martin, anciennes communes de Guadeloupe qui deviennent des collectivités d'outre-mer en 2007. À

l'exception des îles Wallis et Futuna, toujours figées dans le statut de TOM que leur a conféré la loi du 29 juillet 1961, les collectivités de l'article 74 ont un statut défini par une loi organique qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. Il y a ainsi autant de statuts qu'il y a de collectivités.

Le principe qui régit les collectivités de l'article 74 est celui de la spécialité législative, selon lequel les lois et règlements ne s'appliquent que s'ils le prévoient expressément. Dans le silence de la loi, la loi ne s'applique pas. Mais là encore, ce principe de spécialité législative n'est pas absolu et, dans sa dernière version, l'article 74 confie ainsi au statut, défini par loi organique, le soin de fixer les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables. Les dispositions relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy affirment ainsi, de façon assez surprenante, que les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Le principe est ainsi bel et bien celui de l'identité législative et non celui de la spécialité législative, même si quelques rares exceptions sont énoncées. Seul le statut de la Polynésie française consacre le principe de spécialité législative : l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004 affirme ainsi que « sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin ».

Pas toutes soumises au principe de spécialité législative, les collectivités de l'article 74 ne sont par ailleurs pas toutes dotées de l'autonomie. L'article lui-même prévoit que seules certaines d'entre elles le sont et donne un contenu à cette autonomie, constituée de quatre éléments :

- la possibilité pour la collectivité autonome d'adopter des actes qui interviennent dans le domaine de la loi et soumis au contrôle juridictionnel du Conseil d'État;
- la protection, assurée par le Conseil constitutionnel, du champ de compétences de la collectivité autonome contre tout empiètement du législateur;
- la possibilité pour la collectivité autonome d'adopter des mesures en faveur de sa population (emploi, droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle, protection du patrimoine foncier);
- la possibilité pour la collectivité autonome de participer à l'exercice des compétences de l'État.

Au sein de l'article 74, seule la Polynésie française est dotée d'une telle autonomie.



## La Nouvelle-Calédonie

De 1984 à 1988, la Nouvelle-Calédonie connaît de violents affrontements entre les partisans et les opposants à l'indépendance. L'accord de Matignon signé en 1988 prévoit un référendum d'autodétermination dix ans plus tard, mais l'accord de Nouméa, qui sera signé en 1998, différera ce référendum à 2018, non sans donner des gages aux deux parties : l'accord de Nouméa, qui sera constitutionnalisé, reconnaît un peuple kanak, une citoyenneté calédonienne et une « souveraineté partagée ». La Constitution est révisée et un titre entier est consacré à la Nouvelle-Calédonie : il s'agit du titre XIII, intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » et composé des articles 76 et 77. La loi organique adoptée sur la base de ces articles en 1999 fixe le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie, toujours en vigueur aujourd'hui.

Depuis 1999, la Nouvelle-Calédonie dispose de la faculté d'adopter des normes appelées « lois du pays », qui sont de véritables lois : adoptées par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, elles interviennent dans des matières que la République a transférées au territoire de façon définitive ; elles ne peuvent être défaites, c'est-à-dire modifiées ou annulées, par le Parlement national ; elles sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité des lois.

La Nouvelle-Calédonie jouit ainsi, au sein de la République, d'un statut d'autonomie. Lors des référendums d'autodétermination qui ont eu lieu en 2018, 2020 et 2021, les Calédoniens ont été appelés à répondre à la question suivante : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? » Le non l'ayant emporté, la question du statut est à nouveau posée et commande une révision de la Constitution et de son titre XIII.

## La quête du meilleur statut

Si elle a toujours été présente – bien qu'à des degrés divers selon les territoires –, la question statutaire se pose aujourd'hui dans un contexte nouveau : en Nouvelle-Calédonie, à la suite du troisième et dernier référendum d'autodétermination ; en Guadeloupe, où le ministre des Outre-mer s'est dit « prêt à débattre de l'autonomie » ; en Guyane, où le Congrès des élus a voté à l'unanimité en faveur de l'évolution statutaire. Le 16 mai 2022, les présidents des régions ultrapériphériques françaises (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Saint-Martin, Mayotte et Martinique) ont lancé l'« appel de Fort-de-France », pour ouvrir une nouvelle étape de l'histoire des pays d'outre-mer au sein de la République en demandant notamment

« une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près des territoires ».

Contrairement à l'idée reçue, le choix ne se réduit pas à l'alternative entre le « 73 », dans lequel les collectivités seraient, pour grossir le trait, riches mais soumises, et le « 74 », dans lequel les collectivités seraient pauvres mais libres. Les options sont plus nombreuses et variées : statut de droit commun (comme les collectivités hexagonales), article 73, article 74, statut calédonien, voire statut particulier (*sui generis*). Ces différents statuts offrent des marges de manœuvre différentes aux collectivités, une gradation allant de la décentralisation (statut de droit commun) à l'autonomie (statut de la Nouvelle-Calédonie). Entre les deux, les combinaisons sont multiples : un 73 peu adapté (comme La Réunion), un 74 peu spécifique (comme Saint-Pierre-et-Miquelon), un 73 très adapté (comme la Guadeloupe), un 74 très spécifique (comme la Polynésie française). Le droit étant « la plus puissante des écoles de l'imagination », selon les mots de Jean Giraudoux, tout ou presque pourrait être envisagé !

Mais ce sont précisément ces arguties pseudo-juridiques qui phagocytent le débat sur la question statutaire : il faut en sortir. Le statut n'est pas une fin en soi, il n'est qu'un outil, qu'un cadre au service d'un projet de société. Avant de se demander « article 73 » ou « article 74 », il faut se demander quelles sont ses forces et ses faiblesses, quelles compétences doivent être exercées localement et quelles compétences doivent être exercées par l'État. L'hétérogénéité qui caractérise aujourd'hui les outre-mer rend obsolète la distinction entre les articles 73 et 74 de la Constitution. Le temps des statuts à la carte est venu. ●

Gérard-François Dumont

Professeur émérite à Sorbonne Université, président de *Population & avenir*.

# Des enjeux démographiques distincts

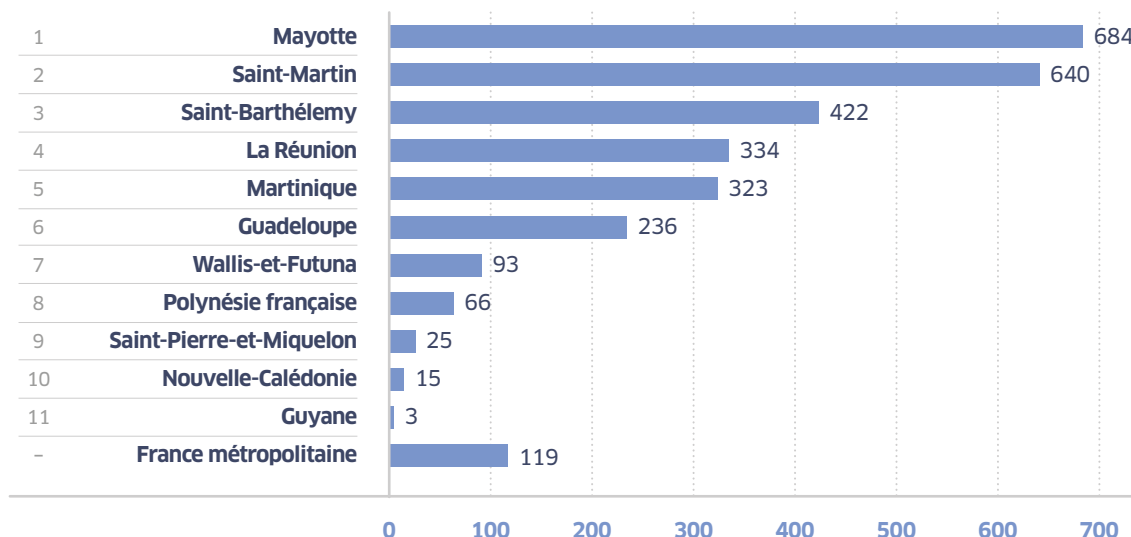
Les outre-mer connaissent des dynamiques démographiques distinctes. Des écarts considérables les affectent. Vieillissement et dépeuplement touchent notamment la Martinique et la Guadeloupe. À l'inverse, la Guyane et Mayotte conjuguent fécondité et immigration élevées. Les enjeux démographiques ultramarins, qui ne sont jamais comparables à ceux de la France métropolitaine, composent un ensemble très contrasté, appelant des politiques différenciées.

**L**es outre-mer français comptent un nombre d'habitants très variable, soit plus de 860 000 habitants à La Réunion et moins de 6 000 habitants dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Mique-

lon. De même, leur densité de population varie entre des extrêmes opposant Mayotte et Saint-Martin, avec plus de 600 habitants par kilomètre carré, à l'immense Guyane, moins de 4 habitants par kilomètre carré.

## LA DENSITÉ DE POPULATION DES OUTRE-MER FRANÇAIS

● Nombre d'habitants au km<sup>2</sup>



Source : © Gérard-François Dumont. Chiffres INSEE, recensement de la population 2019, et pays et collectivités d'outre-mer.



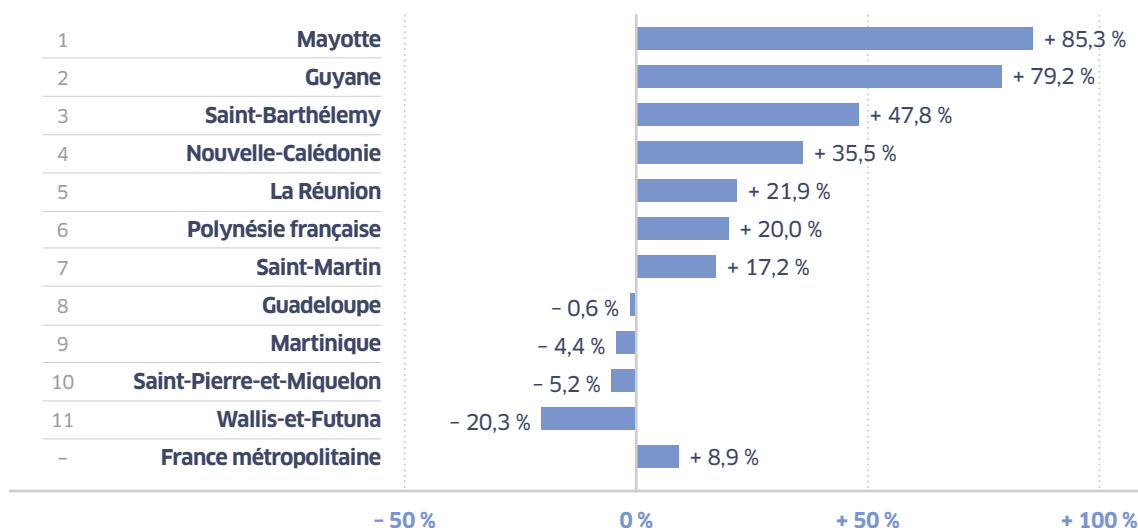
## Quatre outre-mer en dépeuplement

Une première différence évidente oppose les outre-mer dont la population a augmenté dans les premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle, au nombre de sept, et ceux dont la population a diminué, au nombre de quatre, soit la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. La Guadeloupe et la Martinique ont certes conservé un taux d'accroissement naturel positif, donc un excédent des naissances sur les décès, mais ce dernier a nettement diminué sous l'effet d'une fécondité qui, à la fin des années 2010, est devenue

égale ou inférieure au seuil de simple remplacement des générations, qui est de 2,1 enfants par femme. Dans le même temps, le taux d'accroissement migratoire s'est trouvé constamment négatif, essentiellement en raison de départs de jeunes adultes vers la France métropolitaine, en vue de poursuivre une formation supérieure ou de trouver un emploi, plus nombreux que les arrivées (retours notamment au moment de la retraite ou arrivées de pays étrangers, comme Haïti). Le dépeuplement est plus important en Martinique qu'en Guadeloupe, car l'abaissement de la fécondité y a été plus précoce et y est plus intense.

### L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION DES OUTRE-MER FRANÇAIS

● Évolution du nombre d'habitants (1999-2019)



Source : © Gérard-François Dumont. Chiffres INSEE, recensement général de la population 1999 et recensement de la population 2019, et pays et collectivités d'outre-mer.

La baisse de la population de Saint-Pierre-et-Miquelon s'inscrit aussi dans le contexte d'une faible fécondité à laquelle s'ajoute une composition par âge vieillie engendrant un déficit naturel. Son autre cause est l'émigration, notamment vers le Canada, en vue de poursuivre des études supérieures ou d'obtenir un travail. Elle s'est trouvée amplifiée par les moindres opportunités d'emplois dans la pêche et, en conséquence, par un fort taux de chômage, depuis les accords de 1994 avec le Canada se traduisant par l'arrêt de la grande pêche.

Wallis-et-Futuna a certes connu une forte augmentation de sa population au XX<sup>e</sup> siècle, sous l'effet de la transition démographique<sup>1</sup>. Sa croissance démographique a même atteint des sommets entre 1976 et 1983 quand, en plus d'un solde naturel très positif, le solde migratoire fut lui aussi positif. En effet, pendant cette période, de nombreux Wallisiens et Futuniens sont revenus de Nou-

velle-Calédonie, où ils étaient partis travailler dans les mines, ou du Vanuatu, à la suite de son indépendance.

Mais depuis 1983, le solde migratoire est nettement négatif. Comme le solde naturel n'a, dans le même temps, cessé de décroître en raison de la forte diminution de la fécondité (4,5 enfants par femme en 1983 et 2,1 au seuil des années 2020) le taux d'accroissement de la population s'est continuellement abaissé et demeure négatif depuis 2003.

## Deux croissances démographiques exceptionnelles

Parmi les sept outre-mer dont la population a augmenté pendant les deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle, il faut distinguer deux très fortes croissances, Mayotte et la Guyane, et cinq croissances nettement moindres.

1. Concernant ce concept, voir Gérard-François Dumont, *Géographie des populations. Concepts, dynamiques, perspectives*, Paris, Armand Colin, 2023.

Mayotte connaît à la fois une fécondité très élevée, 4,4 enfants par femme, et des flux migratoires entrants qui favorisent une forte natalité. Ces flux comportent deux composantes. La première, assez modeste, tient aux arrivées de ressortissants de la métropole pour contribuer à l'organisation administrative et au développement éducatif et des infrastructures de Mayotte. La seconde correspond aux arrivées massives des îles comoriennes voisines, et principalement de la plus proche, Anjouan. Au fil des décennies, en dépit des efforts de la France pour enrayer sur la mer la venue des bateaux kwassakwassa, qui transportent les Comoriens, ces flux massifs ne tarissent pas. Ils tiennent aussi à la volonté de Comoriennes de bénéficier des meilleures infrastructures sanitaires de Mayotte pour elles-mêmes et leurs enfants à naître, puis pour leur accouchement et, ensuite, pour bénéficier de l'offre mahoraise en matière de protection maternelle et infantile ou d'éducation scolaire. La migration comorienne est stimulée par l'objectif de voir les enfants naître sur le territoire français, ce qui leur permettra plus tard d'obtenir aisément la nationalité française.

Toutefois, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, le taux d'accroissement migratoire de Mayotte devient négatif car les importants flux d'immigration sont plus que compensés par des flux d'émigration qui sont pour l'essentiel liés à des migrations internes à la France. Les départs concernent d'une part des Français nés en France hors Mayotte qui, après une période professionnelle à Mayotte, notamment dans la fonction publique d'État, continuent leur carrière ou prennent leur retraite dans un autre département. D'autre part, un flux croissant de jeunes Mahorais va poursuivre des études supérieures ou entreprendre la recherche d'un emploi à La Réunion ou en France métropolitaine. Puis, dans les années 2010, ces flux de départ sont à nouveau compensés par des flux très élevés d'arrivées venant de l'étranger, des ressortissants d'Afrique orientale ou de Madagascar s'ajoutant aux Comoriens.

La forte hausse de la population de la Guyane additionne une fécondité très élevée, la plus élevée d'Amérique, 3,5 enfants par femme<sup>2</sup>, avec d'importants flux migratoires. Pendant les décennies 1970 et 1980, la Guyane voit l'arrivée de plusieurs types de population liée au développement du centre spatial de Kourou : des personnes qualifiées pour satisfaire les besoins directs de main-d'œuvre pour une telle activité ; des militaires, chargés notamment de protéger la base, avec l'arrivée du 3<sup>e</sup> régiment étranger d'infanterie. En outre, la réalisation de nombreuses installations et d'aménagements immobiliers et urbains nécessaires à l'accueil de ces activités et de ces populations a attiré de la main-d'œuvre des pays voisins, comme le Suriname ou le Brésil.

Dans le même temps, dans le contexte sud-américain, la Guyane est particulièrement attractive car ce départ-

ement offre des conditions de vie meilleures et des perspectives de naturalisation pour les enfants qui y naissent en vertu du droit français de la nationalité. D'autres flux migratoires entrants proviennent de Haïti. Quant aux départs, ils concernent des jeunes Guyanais qui partent pour effectuer des études supérieures ou trouver un emploi dans l'Hexagone. Les flux sortants tiennent également à des métropolitains qui, après avoir effectué une partie de leur carrière professionnelle en Guyane, repartent vers une autre région française.

La Guyane et Mayotte présentent deux singularités sans équivalent dans les autres outre-mer : une fécondité très élevée et un nombre d'étrangers supérieur à celui des immigrés. Ainsi à Mayotte, aux immigrants, c'est-à-dire aux personnes y résidant et nées à l'étranger (82 000 selon le dernier recensement, en 2017), s'ajoutent des personnes nées à Mayotte mais de nationalité étrangère (plus de 40 000 en 2017). En conséquence, alors que les immigrés représentent 36 % de la population de Mayotte en 2017, les étrangers forment près de la moitié de la population, 48 % en 2017. Sans être aussi élevés, les résultats sont semblables en Guyane, avec 36 % d'étrangers et 30 % d'immigrés. Dans les deux cas, la différence entre les deux pourcentages tient pour l'essentiel aux enfants de femmes comoriennes et surinamiennes ayant accouché respectivement à Mayotte et en Guyane au moins pour un de leurs enfants. Concernant Mayotte, il n'est pas impossible que l'écart s'accroisse compte tenu de la mesure de suspension du droit du sol adoptée le 10 septembre 2018 par le Parlement par suite d'un amendement à la loi asile et immigration : pour qu'un enfant qui naît sur le territoire mahorais obtienne la nationalité française, il faut désormais qu'au moins l'un de ses parents réside sur le territoire français de manière régulière et ininterrompue depuis plus de trois mois.

### Cinq outre-mer aux croissances démographiques variables

Considérons désormais les cinq autres outre-mer dans l'ordre d'importance de leurs croissances démographiques dans les deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle.

À Saint-Barthélemy, la population descend d'abord de Français originaires de provinces de l'Ouest (Poitou notamment), arrivés aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. À compter des années 1980, Saint-Barthélemy attire une clientèle aisée venant des États-Unis, dans des résidences secondaires de luxe, ce qui engendre un apport migratoire dans des activités de service. Parallèlement, l'île, qui doit notamment sa notoriété en métropole à Johnny Hallyday, qui y est enterré, encourage les investissements et attire de la main-d'œuvre pour les réaliser. Tout cela a concouru au doublement de la population de la fin des années 1980 à la fin des années 1990. Depuis, la popula-

2. Voir Jean-Paul Sardon, « La population des continents et des États en 2022 », *Population & avenir*, n° 760, novembre-décembre 2022.

tion a continué d'augmenter avec l'arrivée de main-d'œuvre trouvant des emplois pour satisfaire les besoins de touristes aisés qui y séjournent périodiquement, et le nombre d'habitants dépasse désormais les 10 000, soit un quadruplement de la population au cours des cinquante dernières années.

La croissance de la population de Nouvelle-Calédonie s'explique d'abord par l'excédent des naissances sur les décès, même s'il se réduit, avec une fécondité désormais abaissée à 2 enfants par femme. La composante la plus importante de l'accroissement démographique tient au solde migratoire, mais qui peut varier considérablement selon les périodes, en positif ou en négatif, comme certaines années de la décennie 2010, précisément en fonction de l'attraction économique de l'archipel très liée aux évolutions du prix du nickel, ainsi qu'aux incertitudes politiques<sup>3</sup>.

À La Réunion, ces dernières décennies, le taux d'accroissement migratoire est presque toujours négatif : faibles arrivées de l'étranger et départs nombreux vers la métropole. Mais le maintien d'une fécondité nettement plus élevée (2,5 enfants par femmes) qu'en métropole se traduit par une croissance démographique très positive.

Après la Deuxième Guerre mondiale, la croissance de la Polynésie devient importante, en raison d'une baisse rapide de la mortalité, tandis que la natalité demeure élevée, voire en augmentation. La population passe d'environ 48 000 habitants en 1946 à 100 000 en 1968, lorsque y commence la seconde étape de la transition démographique, caractérisée par une baisse progressive de la fécondité, de la natalité, et donc du taux d'accroissement naturel. La fécondité, supérieure à 6 enfants par femme dans les années 1950, diminue ainsi, devenant moitié moins élevée dans les années 1990 mais toujours nettement supérieure au seuil de remplacement des générations. Cela n'empêche donc pas la population de continuer d'augmenter : le nombre d'habitants atteint les 150 000 vers 1980 et dépasse 200 000 depuis 1990.

Cette croissance de la population, due principalement au mouvement naturel, est aussi favorisée par un mouvement migratoire alors positif. D'une part, l'émigration vers la lointaine métropole est marginale, contrairement à ce qui a pu être constaté pour la Guadeloupe, la Martinique ou La Réunion : seul existe un courant d'émigration vers la Nouvelle-Calédonie, fort variable selon les années. D'autre part, la Polynésie française a reçu plusieurs vagues d'immigration originaires de la métropole, notamment avec l'installation en 1964 du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP). La fermeture, en 1996, du CEP supprime à la fois les emplois directs et induits. L'utilisation des financements compensatoires venus de l'État ne par-

vient pas à compenser ces emplois perdus. Un déficit migratoire apparaît pendant la période intercensitaire 2002-2007 et s'est accentué depuis, avec l'émigration de jeunes. Mais le solde naturel toujours positif, bien qu'en diminution constante depuis quarante ans, le compense, grâce à la composition par âge jeune de la population et en dépit d'une fécondité désormais abaissée à 1,7 enfant par femme.

À Saint-Martin, le dynamisme majeur de la population a commencé dans la seconde moitié des années 1980, lorsque le territoire de cette collectivité a connu un considérable essor touristique en usant d'une loi de 1985 favorisant fiscalement les investissements dans l'outre-mer. La population a presque quadruplé sous l'effet d'une forte immigration originaire de différents pays, dont un grand nombre d'Haïtiens ou d'Antillais anglophones trouvant l'opportunité de s'employer dans l'industrie touristique ou dans les emplois induits par cette activité.

Au début des années 2000, la hausse de la population s'est prolongée avant de laisser place à un léger dépeuplement. Courant 2017, le nombre d'habitants se trouve abaissé à 34 000 habitants environ. Depuis, la baisse de la population s'est accentuée, notamment en raison de la catastrophe naturelle du 6 septembre 2017, lorsque l'île a presque complètement été ravagée par l'ouragan Irma. Depuis, la reconstruction de l'île, concomitamment à la mise en place du plan de prévention des risques naturels (PPRN), fait l'objet de réalisations mais aussi de conflits.

Ainsi, les enjeux démographiques des outre-mer français sont doublement contrastés. D'une part, aucun n'est comparable à l'évolution de la France métropolitaine. Les outre-mer qui comptent un ordre de grandeur de leur fécondité proche de la métropole ont un taux d'accroissement migratoire négatif ou connaissant des variations contrastant avec le caractère continu de l'immigration en métropole. D'autre part, les évolutions selon les outre-mer sont considérablement différentes. La Guyane et Mayotte éprouvent de fortes difficultés à augmenter l'offre de services publics et les infrastructures aussi rapidement que la population et à assurer la sécurité dans des territoires où le poids des étrangers – en situation régulière ou non – est considérable. La Guadeloupe et la Martinique ou Saint-Pierre-et-Miquelon, bien que ne parvenant pas à offrir suffisamment d'emplois à leur population active, s'inquiètent d'une dévitalisation. En réalité, aucune politique publique s'alignant sur les réglementations métropolitaines, ce qui est pourtant de droit dans les cinq départements d'outre-mer, n'est de nature à apporter les bonnes réponses aux enjeux démographiques<sup>4</sup>. Des politiques publiques différenciées sont donc nécessaires compte tenu des diversités considérables de peuplement et de dynamiques démographiques. ●

3. Jean-Pierre Doumenge, « Nouvelle-Calédonie : quelle géopolitique des populations? », *Population & avenir*, n° 737, mars-avril 2018. <https://doi.org/10.3917/popav.737.0014>.  
4. Par exemple, comment appliquer la loi climat et résilience de 2021 en Guyane et à Mayotte compte tenu de leur forte croissance démographique? Voir Jérôme Barrier et Gérard-François Dumont, « Les territoires français face à la sobriété foncière. Une révolution salutaire dans l'aménagement du territoire? », *Les analyses de Population & avenir*, n° 44, avril 2023. <https://doi.org/10.3917/lap.044.0001>.

Stanislas Gourlez de La Motte

Amiral, inspecteur général des armées.

# Le deuxième domaine maritime mondial

Grâce à ses territoires ultramarins, la France bénéficie du deuxième domaine maritime mondial. Avec une superficie de près de 11 millions de kilomètres carrés, cet immense atout est également une immense responsabilité. L'État y déploie donc des stratégies économiques, écologiques et de défense.

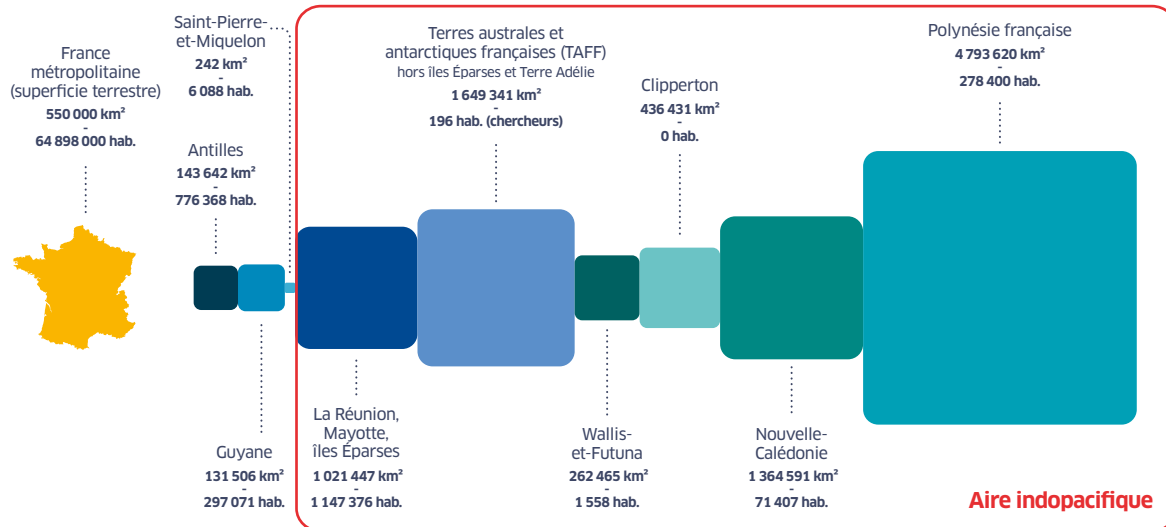
**L**a France possède le deuxième domaine maritime mondial : chances et opportunités, mais également obligations et responsabilités. Sur un tel espace, de nombreuses activités se développent, qui sont autant de stratégies à penser et à mettre en œuvre.

« De quoi s'agit-il ? », selon l'expression consacrée du maréchal Foch. Ce que l'on appelle « domaine maritime » correspond, peu ou prou, à la zone économique exclusive, ou ZEE, concept du droit de la mer officialisé par la convention de Montego Bay, en 1982.

On entend parfois dire que ce domaine fait de la France la deuxième puissance maritime mondiale. Il s'agit

d'une vision abusive, car si la ZEE est certainement un attribut de cette puissance, ce n'est pas le seul. Il serait plus juste de parler de « potentiel de puissance maritime », et donc de s'interroger sur les démarches qu'il est nécessaire de conduire pour passer de l'un à l'autre. Ces dernières sont plurielles. Elles concernent l'économie, la sécurité et la défense. En effet, ce domaine maritime doit être exploité (pour ses richesses), mais également protégé (en tant qu'environnement fragile) et surveillé (comme objet de convoitise pour d'autres acteurs). C'est enfin un tremplin ou un balcon vis-à-vis d'autres théâtres, en particulier dans l'Indopacifique, nous rappelant au passage, selon le mot de lord Salisbury, que « la politique doit être étudiée avec des cartes à grande échelle ».

## LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE



## Un atout économique à valoriser, un patrimoine écologique à protéger

Au plan économique, l'ambition maritime de la France a été détaillée dans de nombreux documents et publications. Les plus structurants restent le Livre bleu de décembre 2009 explicitant la stratégie nationale pour la mer et les océans et, plus récemment, « La Stratégie nationale de la mer et des littoraux » (SNML), de février 2017.

Dans une logique de développement durable, et donc en associant économie et écologie, la stratégie pour la mer et le littoral fixe quatre grands objectifs de long terme :

- le développement de l'économie bleue durable;
- la transition écologique pour la mer et le littoral;
- le bon état écologique du milieu marin et la préservation d'un littoral attractif;
- le rayonnement de la France.

S'agissant de l'économie bleue, les enjeux sont de trois natures :

- tout d'abord, inscrire la France dans la dynamique mondiale de l'économie maritime. Ce secteur maritime de l'économie représentait 30 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB, en 2011, et 43,3 milliards, soit toujours 1,5 % du PIB, en 2019;
- ensuite, en faire davantage bénéficier les régions littorales. Celles-ci se placent dans la moyenne nationale, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays comparables (Europe du Nord), qui voient ces régions profiter davantage de leur rôle dans l'économie maritime. Il y a donc un manque à gagner qu'il s'agit de rattraper;
- enfin, l'économie bleue se doit d'être une économie durable au plan social; elle va donc de pair avec les démarches de formation, de connaissance et d'innovation.

Tous les domaines d'activité sont concernés, qu'il s'agisse du tourisme côtier, du patrimoine marin, des loisirs nautiques, des établissements de plage, de la croisière, des établissements d'activités physiques et sportives et, enfin, des activités de loisirs en général. La stratégie française promeut le transport et les services maritimes ainsi que la compétitivité des ports de commerce. Elle s'attache au développement de l'industrie de la construction et de la réparation navale, du démantèlement et des équipements maritimes en privilégiant l'attractivité de nos ports, ainsi que l'innovation technologique et la performance environnementale, notamment dans les secteurs de pointe.

## Des enjeux de sécurité maritime

La seconde politique qui se déploie dans ces espaces relève de la stratégie de sécurité maritime (ou SSM). On peut la scinder en deux branches : la protection de l'environnement, d'une part, et la sécurité des activités, d'autre part. Sur le plan écologique, il s'agit de protéger le domaine maritime, à la fois comme cadre de vie, comme source de richesse et comme potentiel pour l'avenir. Le bon état écologique du milieu marin (diversité biologique conservée et interactions correctes entre les espèces et leurs habitats, océan sain, dynamique et productif) permet à l'écosystème concerné d'assurer, dans la durée, l'ensemble des services écosystémiques.

Or, la mer peut être polluée par les trois états de la matière, liquide, solide et gazeux, la pollution la moins visible (gazeuse) étant sans doute celle qui présente le plus de risques pour notre avenir.

En matière de pollution liquide, quelques chiffres et illustrations :

- en 2022, dix interventions lourdes ont été effectuées par des moyens de la Marine nationale;
- en juillet 2021, le palangrier chinois Ping Tai Rong 49 est venu s'échouer sur l'atoll polynésien d'Anuanurunga, situé à 365 milles nautiques au sud-est de Tahiti. Après le sauvetage de l'équipage, le bâtiment de soutien et d'assistance outre-mer (BSAOM) *Bougainville* a récupéré les 2600 litres d'huile restés dans des fûts arrimés sur le pont. En outre, 10 mètres cubes de déchets éparpillés autour de l'épave ont été ramassés.

En matière de pollution solide, 6 milliards de tonnes de déchets plastiques ont été déversées dans les océans depuis 1950, auxquelles s'ajoutent chaque année 13 millions de tonnes.

En matière de pollution gazeuse, enfin, la moitié environ du CO<sub>2</sub> produit est absorbée par les océans, provoquant leur acidification et donc l'agression des écosystèmes les plus fragiles.

Le deuxième aspect de la SSM porte sur la sécurité des usages, qui consiste à faire face aux risques (naturels ou technologiques) et aux menaces (la liberté des mers permettant de nombreuses atteintes et de multiples trafics). Chaque pays doté d'une façade maritime a ainsi choisi une organisation pour faire face à ces enjeux. Dans de nombreux cas, ils se sont dotés d'une administration dédiée de garde-côtes. C'est le cas des États-Unis, du Royaume-Uni, du Japon. La France a fait un autre choix, avec celui de l'action de l'État en mer (AEM), une organisation créée il y a bientôt quarante-cinq ans et reposant sur deux principes simples :

- la mise en commun des moyens des administrations, dans un ensemble appelé « fonction garde-côtes », et non pas avec la création explicite de « garde-côtes », qui eût signifié l'existence d'une administration dédiée;
- la coordination de l'ensemble par une autorité unique par façade, préfet maritime en métropole et délégué du gouvernement outre-mer (préfet assisté du commandant de zone maritime – CZM).

## Des moyens étatiques au service des stratégies

Sur le registre institutionnel, le préfet maritime a plus de deux siècles d'existence (sa création date du 27 avril 1800), et ce que l'on baptise AEM, un demi-siècle. L'organisation reste bien vivante et d'actualité. Longtemps resté le « préfet de l'urgence », celui de la police en mer (répression des pollueurs, troubles à l'ordre public, trafics illicites) ou de « l'AEM chaud », le préfet maritime a vu l'élargissement de son rôle vers un « gouvernorat » de l'espace marin (réglementation des usages, planification de l'espace marin, pour les énergies marines renouvelables, par exemple), qui s'appuie sur les services déconcentrés chargés de l'administration de la mer et du littoral.

L'action de l'État en mer englobe la totalité des interventions régaliennes sur l'eau. Elle a donc un spectre très large. Un arrêté du 22 mars 2007 ne mentionne pas moins de 45 missions. Mais si elles sont toutes importantes, sept d'entre elles sont clairement prioritaires. Il s'agit du sauvetage de la vie humaine et de l'assistance aux navires en difficulté, de la lutte contre les trafics illicites, de la répression des rejets et de la lutte contre les pollutions majeures marines, de la lutte contre les activités de pêche illégale, de la surveillance et de la préservation des aires marines protégées, de la prévention du terrorisme et, enfin, de la lutte contre la piraterie. Et au sein de ces sept missions, deux d'entre elles présentent aujourd'hui une criticité particulière, le narcotrafic et la pêche illégale.

Le narcotrafic est un poison sanitaire, social et sécuritaire. La Marine nationale est pleinement engagée dans la lutte contre ce fléau, en Méditerranée occidentale, dans les Antilles, en Atlantique, en lien avec les Américains, les Britanniques et les Néerlandais, dans la ZEE polynésienne, ainsi que dans l'océan Indien, dans le cadre de la *Combined Task Force 150*. En 2021, 45 tonnes de stupéfiants ont été saisies par la

Marine nationale. Les interceptions de stupéfiants en mer et dans les ports sont particulièrement efficaces, car elles sont réalisées avant que les produits ne soient coupés et répartis. La coopération internationale et les efforts interministériels méritent d'être accrus, pour accroître encore l'échange de renseignement.

Deuxième activité illicite particulièrement déstabilisante, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN) a pris une ampleur considérable, notamment dans le golfe de Guinée et le Pacifique. Auparavant méconnue ou sous-estimée, la pêche INN gagne de plus en plus en visibilité au vu des impacts sur les communautés littorales (troubles sociaux et politiques et renforcement des activités illégales en substitution à la pêche traditionnelle) mais également de l'implication de la Chine dans cette activité. Elle représente, dans le monde, plus de 30 % des prises, avec des conséquences majeures sur la biodiversité et la gestion des stocks.

Dans le cadre de la définition du programme de développement durable des Nations unies, pour la période 2015-2030, le quatorzième objectif de développement durable (ODD) porte sur la conservation et l'exploitation, de manière durable, des océans, des mers et des ressources marines. Cet ODD a autorisé un certain nombre d'avancées, dont des accords juridiquement contraignants mais encore insuffisamment ratifiés par les États dont les flottes contribuent fortement à la pêche INN.

## Du côté de la défense

Pour ce qui touche à la défense nationale et au militaire, l'immense domaine maritime français présente deux caractéristiques : il fait de notre pays un acteur maritime mondial et il nous offre une base d'observation et d'action privilégiée.

Notre ZEE est un jardin à cultiver et à protéger, mais c'est également un balcon. Cette fonction permet de mettre nos capacités à la lisière des zones de tension pour, le cas échéant, s'y impliquer. C'est tout particulièrement le cas dans le sud de l'océan Indien, autour de La Réunion, de Mayotte et des îles Éparses, et dans l'océan Pacifique, qu'il s'agisse de la Nouvelle-Calédonie ou de Tahiti. Ainsi l'expression « géopolitique indopacifique », assez récente et souvent critiquée pour son caractère trop large, reflète assez fidèlement l'intégration de notre domaine maritime dans l'hémisphère Sud.



## LA FRANCE ET L'INDOPACIFIQUE



Le continuum entre stratégie maritime et stratégie navale n'est pas toujours simple ni explicite. Il est bien illustré par les transits dans le détroit de Taïwan et en mer de Chine méridionale, régulièrement assurés par nos frégates de surveillance de Nouméa ou de Papeete. Ces opérations montrent comment des capacités militaires, dont la présence se justifie d'abord par le devoir de souveraineté sur ces territoires et leurs ZEE, permettent à la France d'afficher sa solidarité stratégique et de rappeler son attachement au respect du droit international, et plus particulièrement des principes de Montego Bay, en quelque sorte « en bouclant la boucle ».

Toutes ces stratégies appellent des moyens étatiques et rappellent l'éternelle tension française que formule le directeur de l'Institut français des relations internationales, Thomas Gomard<sup>1</sup> : « Sur le plan géopolitique, la France est un pays d'ambition maritime mais de tradition continentale, qui demeure confronté au dilemme historique entre sa puissance essentiellement ultramarine et sa sécurité avant tout territoriale. »

Les capacités navales doivent donc être nécessaires et suffisantes, en se montrant disponibles, actives et

visibles. La décennie 2023-2034 est à ce sujet particulièrement intéressante, puisqu'elle verra la relève de trois moyens essentiels, les avions de surveillance maritime, les patrouilleurs et les frégates de surveillance. C'est ainsi que des avions Albatros, conçus sur la base du biracteur d'affaires Falcon 2000LXS de Dassault, remplaceront les cinq Falcon 200 de la flottille 25F basés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française et les huit Falcon 50 de la flottille 24F opérant depuis la métropole. En parallèle, six patrouilleurs d'outre-mer, ou POM, remplacent déjà des patrouilleurs P400, retirés progressivement du service. Enfin, il faudra dans quelques années choisir la corvette ou frégate de second rang qui prendra la relève des frégates de surveillance, construites entre 1990 et 1994 à Saint-Nazaire et qui ont donc « bien mérité de la patrie ».

Cet effort capacitaire et donc budgétaire est nécessaire sur le plan opérationnel, pour remplacer du matériel ancien et de plus en plus obsolète. C'est également un signal politique envoyé à deux publics, les populations ultramarines, pour concrétiser la notion de sécurité, et les pays des théâtres concernés, pour leur montrer la continuité de notre engagement. Dans les deux cas, il s'agit de souveraineté. ●

1. Thomas Gomard, *L'affolement du monde. 10 enjeux géopolitiques*, Paris, Tallandier, 2019.

Fred Constant

Professeur des universités en science politique (laboratoire caribéen de sciences sociales),  
ancien recteur, ancien ambassadeur

# Quelle dimension géopolitique aujourd'hui ?

Par leurs étendues maritimes, le nombre de leurs frontières terrestres et leurs positions stratégiques, les outre-mer procurent à la France de rares capacités de puissance et de rayonnement. Aux enjeux militaires et de souveraineté s'ajoutent des avantages écologiques, culturels et économiques qui méritent d'être mieux valorisés. L'ensemble permet une prise particulière sur le monde actuel, en particulier dans la zone indopacifique.

**L**es représentations communes relatives à la France ignorent trop souvent ce que son rang dans le monde doit à ses outre-mer<sup>1</sup>. Pourtant, la France ne se réduit ni à sa dimension continentale ni à son identité européenne. Elle est une nation archipélagique ouverte sur les océans Atlantique, Indien, Pacifique et même Antarctique. Ses territoires ultramarins en démultiplient la superficie et lui offrent une profondeur stratégique remarquable. Grâce à ces avant-postes, elle dispose de leviers de puissance et de souveraineté maritimes, de supports irremplaçables en matière de défense et de sécurité mais aussi de multiplicateurs d'influence et de rayonnement. Avec le déplacement de l'épicentre de la géopolitique mondiale vers l'Indopacifique, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et La Réunion en font une puissance riveraine située au cœur de la zone névralgique où se joue la confrontation stratégique sino-américaine.

## Des leviers de puissance et de souveraineté maritimes

Si la France dispose de la deuxième plus grande zone économique exclusive (ZEE) mondiale après celle des États-Unis, elle le doit à ses outre-mer, qui lui en apportent 97 %, soit 10 540 727 km<sup>2</sup> sur un total de 10 911 823 km<sup>2</sup>. Sans cet apport considérable, cette ZEE serait inférieure à 400 000 km<sup>2</sup>. À elle seule, la Polynésie française lui en procure 4 771 088 km<sup>2</sup>; ce qui représente une superficie égale à celle de l'Europe. Cette ZEE pourrait gagner deux millions de kilomètres carrés supplémentaires grâce au mécanisme de délimitation du plateau continental, qui l'a déjà étendue

de 579 000 km<sup>2</sup> en 2015. Cette extension accroît les droits de la France sur les ressources du sol et du sous-sol marins (hydrocarbures, minéraux, métaux, ressources biologiques) des zones concernées<sup>2</sup>. Pour cette raison, ces territoires ultramarins suscitent des conflits de souveraineté et des contentieux internationaux qui attestent de leur valeur géopolitique. Mi-2023, la France en compte sept, dont le plus spectaculaire l'oppose aux Comores au sujet de Mayotte.

Grâce à ses outre-mer, la France compte, en outre, 22 860 kilomètres de frontières maritimes avec trente États, soit plus que tout autre pays dans le monde. Elle peut ainsi afficher des appartenances régionales multiples et entretenir des relations de voisinage avec des pays très éloignés. La Guyane lui donne des racines en Amérique du Sud, les Antilles en font un État de la Caraïbe insulaire, Saint-Pierre-et-Miquelon, un voisin immédiat du Canada. Les îles Éparses lui permettent une présence dans le canal du Mozambique tandis que La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) lui confèrent une identité indianocéanique commune avec Madagascar, Maurice ou les Seychelles. La Nouvelle-Calédonie et les îles Kerguelen lui donnent une frontière maritime avec l'Australie, tandis que la Polynésie française et Wallis-et-Futuna en font une nation voisine de la Nouvelle-Zélande. Dans le Pacifique, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie et Wallis-et-Futuna en font un État mélanésien et polynésien, ce qui renforce sa légitimité dans les concerts régionaux, en particulier lorsqu'elle coopte des élus locaux dans ses délégations officielles.

1. Pour une analyse comparée des outre-mer français et étrangers dans le monde, voir Fred Constant, *Géopolitique des outre-mer. Entre déclassement et (re)valorisation*, Paris, Le Cavalier bleu, 2023.

2. Elles se situent au large de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Nouvelle-Calédonie et des îles Kerguelen.



## Des atouts pour la sécurité et la défense

De l'origine à nos jours, la vocation militaire des outre-mer ne s'est pas démentie. Selon le contexte géopolitique et leur situation géographique, elle se décline dans quatre secteurs principaux : le prépositionnement et la projection de forces conventionnelles, la dissuasion nucléaire, la défense spatiale et la cyberdéfense.

Sur le premier point, les outre-mer abritent des plateformes logistiques précieuses. Dans l'Indopacifique, par exemple, où elle est le seul pays membre de l'Union européenne présent en permanence, la France assure une présence militaire continue pour remplir des missions de souveraineté et contribuer, avec ses alliés, à la sécurité régionale. Elle y dispose de commandements militaires : les forces armées dans la zone Sud de l'océan Indien (FAZSOI), qui sont basées à La Réunion et à Mayotte, les forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC), stationnées à Nouméa, et les forces armées en Polynésie française (FAPF), implantées à Papeete. Ces commandements régionaux interarmées, qui totalisent sept mille personnels répartis en différents régiments et unités opérationnelles, sont dotés d'équipements terrestres, navals et aériens. Ces moyens dédiés sont abondés par les forces françaises aux Émirats arabes unis (FFEAU) et par celles qui stationnent à Djibouti (FFDj), mais le décalage avec les missions assignées fait courir un risque de rupture capacitaire. La loi de programmation militaire (2019-2025) y remédie progressivement avec, notamment, le renforcement des effectifs et la mise en service de nouveaux patrouilleurs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à La Réunion. Cette mise à niveau répond à des enjeux de politique intérieure pressants (protection des populations et lutte contre les trafics illicites, surveillance de la ZEE) et aux transformations stratégiques en cours dans cette zone bi-océanique que la Chine populaire entend placer sous son influence.

Sur le deuxième point, l'indépendance de la France doit beaucoup à la Polynésie. Entre 1966 et 1996, cent quatre-vingt-treize essais atmosphériques très contaminants y sont effectués. Les maladies radio-induites se multiplient. La population locale se mobilise. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon exigent leur arrêt. En 1992, François Mitterrand décrète un moratoire de trois ans. En 1995, Jacques Chirac lance une ultime campagne d'essais avant de reconnaître en 2003 une dette à l'égard de ce territoire : « Sans la Polynésie, la France ne serait pas la grande puissance qu'elle est, capable d'exprimer dans le concert des nations, une position autonome, indépendante et respectée. La République ne l'oubliera pas<sup>3</sup>. » Pour donner suite au démantèlement du centre d'essais, le chef de l'État met en place un fonds de reconversion de l'économie locale qui deviendra une dotation annuelle. Ses successeurs

endossent cette politique de compensation financière sans parvenir à résoudre la question en suspens de l'indemnisation des victimes de radiations. Dans le même temps, ils réduisent les capacités des forces prépositionnées outre-mer jusqu'en 2023, où Emmanuel Macron décide d'y remédier et de mettre à niveau la défense spatiale et la cyberdéfense.

Dans ce secteur technologique à haute valeur ajoutée, le Centre spatial guyanais (CSG) joue un rôle cardinal. Port spatial de l'Union européenne, il symbolise l'autonomie stratégique française et européenne. De fait, il présente plusieurs avantages comparatifs. En raison de sa latitude très équatoriale, il offre, lors des lancements, une vitesse additionnelle liée à la rotation de la Terre. Cette donnée physique permet d'augmenter la charge utile des lanceurs et de réduire proportionnellement les coûts en carburant. Sa base de tir affiche des rendements supérieurs de 27 % par rapport à celle du cap Canaveral (États-Unis) et de 55 % par rapport à Baïkonour (Russie). Sa localisation littorale rend possibles des lancements vers l'océan Atlantique sans survol de zones habitées ainsi que la mise à poste de satellites aux orbites géostationnaires (lancement en direction de l'est) et polaires (lancement en direction du nord). La Guyane dispose, de surcroît, de conditions géologiques et climatiques très favorables. Située à l'écart des trajectoires des cyclones et dans une zone où le risque sismique est peu élevé, elle bénéficie d'une topographie favorable, avec des collines naturelles permettant de réaliser les relevés nécessaires postérieurs aux lancements. Depuis le vol inaugural d'Ariane 1, en 1979, le CSG a mis en orbite des centaines de satellites civils et militaires. Aucune autre puissance dans le monde ne dépend à ce point d'un territoire ultramarin pour sa défense spatiale ainsi que pour sa cyberdéfense, étant donné les liens étroits que le numérique entretient avec le satellitaire.

## Des vecteurs d'influence et de rayonnement

Leviers de puissance et de souveraineté maritimes, atouts pour la sécurité et la défense, les outre-mer sont aussi des vecteurs d'influence et de rayonnement dans les trois domaines de l'économie, de l'écologie et de la culture.

Contrairement à des idées tenaces, ces territoires disposent de potentialités économiques considérables mais insuffisamment exploitées. Trop longtemps, celles-ci n'étaient mises en valeur qu'en fonction d'intérêts métropolitains exclusifs, préjudiciables à l'inscription de leur développement dans une trajectoire vertueuse. Dans une tribune publiée en 2022<sup>4</sup>, un collectif d'élus océaniques exige des autorités nationales que leurs territoires soient une priorité du second mandat d'Emmanuel Macron afin qu'ils

3. Discours sur le statut d'autonomie et l'aide au développement de la Polynésie française, l'aide à la mobilité des jeunes Polynésiens et la protection de l'environnement polynésien, notamment les récifs coralliens, Papeete, le 26 juillet 2003.

4. « Les territoires français de l'Indo-Pacifique doivent être une priorité du prochain quinquennat », *Le Monde*, 22 février 2022.

puissent tirer parti du déplacement de l'épicentre économique mondial vers l'Asie. Dans cette perspective, ces élus exhortent à ce que leurs territoires soient mieux inscrits dans la chaîne de valeur internationale de l'Indopacifique, qui contribuera, d'ici à 2030, à 60 % environ du PIB mondial. À cette fin, ils invitent à investir massivement en matière de recherche et d'innovation pour accélérer leur transition écologique, adapter la formation de la jeunesse aux emplois de demain dans les secteurs clés de l'économie de la mer, des transports maritimes et aériens, du numérique et de la fibre optique ou encore de la préservation de la biodiversité et des océans. L'ambition est de faire de leurs circonscriptions des lieux d'innovation, à l'image du centre hospitalier de Papeete, qui dispose d'un système pionnier de production d'air conditionné avec de l'eau glacée océanique puisée à 900 mètres de profondeur.

En matière écologique, les outre-mer constituent 80 % de la biodiversité nationale. Ils abritent un quart des parcs nationaux. Celui de Guyane, qui s'étend sur près de 40 000 km<sup>2</sup> de forêt amazonienne, est le plus grand de l'Union européenne. Il héberge l'une des biodiversités les plus remarquables, avec 6 000 espèces végétales, ainsi que les modes de vie uniques des populations des fleuves et de la forêt. Celui de La Réunion, qui comprend les cirques de Mafate, de Cilaos et de Salazie, autour du piton des Neiges, figure sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Celui de la Guadeloupe, qui se déploie autour du massif de la Soufrière, avec sa forêt humide et une biodiversité singulière, est une réserve nationale de biosphère. Le lagon de Nouvelle-Calédonie, qui est le plus grand du monde, avec une barrière de corail qui se classe juste après celle de l'Australie, est également inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Depuis 2022, la réserve naturelle des Terres australes est devenue, nationalement, la plus grande aire marine protégée et la deuxième à l'échelle mondiale. Trois des neuf parcs naturels marins français sont implantés à Mayotte, aux Glorieuses et en Martinique. La concurrence internationale des puissances se mène aussi sur ce front de la protection des espaces naturels et des espèces vivantes. Ici encore, la valeur ajoutée des outre-mer est indéniable.

Sur le plan culturel, leur apport, qui est aussi incommensurable, est en voie de reconnaissance internationale, mais pourrait davantage encore être valorisé par les autorités nationales. Le français y coexiste avec une cinquantaine des soixante-quinze langues régionales recensées en France<sup>5</sup>. Les grandes religions mondiales y cohabitent avec harmonie. On y

trouve une diversité ethnique remarquable et des métissages uniques. Ils comptent des hommes et des femmes de lettres de classe mondiale tels que Saint-John Perse, Aimé Césaire, Frantz Fanon, Édouard Glissant, Maryse Condé ou Simone Schwarz-Bart ou encore Patrick Chamoiseau et Raphaël Confiant. Leurs arts, traditions populaires et sites historiques accèdent progressivement à une consécration internationale. Parmi d'autres exemples, le maloya réunionnais, le récif corallien néo-calédonien, le gwo ka guadeloupéen ou le taputapuatea polynésien figurent sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Toutefois, la France, qui a été à la pointe du combat pour la diversité culturelle<sup>6</sup>, pourrait davantage valoriser ces ressources dans la projection de son image internationale. Elle n'a toujours pas ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et gagnerait à s'appuyer davantage sur les élus des outre-mer dans la mise en œuvre de sa politique étrangère. En politique intérieure, elle pourrait mieux valoriser la part de leurs populations dans l'histoire nationale, en célébrant davantage la mémoire de leurs plus beaux fleurons, tels que Félix Éboué, Gaston Monnerville, Victor Sablé, Paul Vergès, Aimé Césaire, Lucette Michaux-Chevry, Poovana'a a Oopa, Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur.

## Conclusion

Aujourd'hui comme hier, les outre-mer cristallisent des enjeux de pouvoir qui les dépassent largement mais qui se trouvent à la source de leur destin. À l'heure du basculement stratégique vers l'Indopacifique, les vertus géopolitiques des territoires océaniques sont décuplées au point de susciter la convoitise d'une Chine populaire qui rivalise ouvertement avec les États-Unis pour le leadership mondial. Dans ce contexte international inédit, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie offrent à la France un ancrage régional qui contribue à en faire une puissance d'équilibre entre ces deux compétiteurs stratégiques, à condition toutefois que l'Union européenne endosse ce scénario. Pour l'heure, la Chine populaire, qui dispose d'un consulat général à Papeete et à Nouméa, suit attentivement l'évolution du clivage entre les indépendantistes et les loyalistes, tandis que la France souhaite ouvrir un nouveau chapitre de ses relations avec ces deux territoires du Pacifique.

Pour toutes ces raisons, la connaissance géopolitique des outre-mer mérite d'être consolidée et étendue, car elle offre une approche originale des mutations internationales du monde contemporain. ●

5. États généraux du multilinguisme dans les Outre-mer à Cayenne, Guyane, Paris, ministère de la Culture, Délégation générale à la langue française et aux langues de France, 2011.  
6. Elle fut un acteur clé de la déclaration universelle sur la diversité culturelle adoptée par l'UNESCO le 2 novembre 2001.

Julien Damon

Rédacteur en chef de *Constructif*

# Niveaux de vie faibles, conditions de vie difficiles

Terres de contrastes sociodémographiques, les outre-mer se distinguent par des niveaux de vie moyens bien plus faibles qu'en métropole, une pauvreté nettement plus élevée et des conditions de vie relativement dégradées. Les conditions de logement préoccupent, notamment pour ce qui relève de l'habitat indigne et des bidonvilles. S'ajoutent au panorama une délinquance et une criminalité qui inquiètent.

« I me semble que la misère serait moins pénible au soleil », chantait Charles Aznavour. La phrase a probablement sa part de vérité. Il n'en reste pas moins, au-delà des images de carte postale, une intensité et des réalités particulières de la pauvreté en outre-mer. Les niveaux de vie y sont significativement moins élevés que dans l'Hexagone, dans un contexte où la vie est généralement chère. Les conditions de vie peuvent paraître, toujours au travers des cartes postales, agréables, voire idylliques, même si tout l'outre-mer ne se situe pas au soleil. Elles restent dégradées par rapport à la métropole. Surtout, en termes de logement, les difficultés, qui vont de l'habitat insatisfaisant à la prolifération des bidonvilles (en Guyane et à Mayotte), atteignent des dimensions tout à fait problématiques.

## Mesures et démesures de la pauvreté en outre-mer

Selon que l'on opte pour un calcul national ou local de la pauvreté, celle-ci varie du simple au double dans les départements et régions d'outre-mer (DROM). Avec un seuil de pauvreté métropolitain, le tiers des habitants de Martinique et de Guadeloupe sont pauvres. Avec un seuil local, ils ne sont plus qu'un sur cinq dans cette situation. Avec un seuil métropolitain, quatre habitants de Mayotte sur cinq sont comptés comme pauvres; avec un seuil mahorais, deux habitants sur cinq. Ce sujet méthodologique est capital pour saisir l'ampleur de la pauvreté ultramarine.

La pauvreté en France métropolitaine fait l'objet d'études toujours plus précises. Le sujet, pourtant

d'importance, s'avère moins documenté en ce qui concerne l'outre-mer, où les problèmes sont, d'évidence, bien plus prononcés. Des travaux de l'INSEE contribuent à lever le voile sur ces contrastes qui étaient jusqu'à aujourd'hui peu renseignés par la statistique publique<sup>1</sup>.

En France métropolitaine, le taux de pauvreté monétaire est de 14 % en 2017. Ce taux a d'ailleurs peu évolué depuis. Cela signifie, en tout cas, que 14 % de la population vit, en 2017, avec des niveaux de vie (revenus après transferts socio-fiscaux) inférieurs à un seuil d'environ 1000 euros par mois dans le cas d'une personne seule. Si l'on applique ce seuil métropolitain aux DROM, c'est toujours plus du tiers de la population des départements ultramarins qui est affecté : 33 % en Martinique, 34 % en Guadeloupe, 42 % à La Réunion, 53 % en Guyane, 77 % à Mayotte.

Cette approche nationale souligne la très grande différence de situation entre la métropole et les DROM. Ces territoires sont, et de très loin, les plus pauvres de France. Derrière la Martinique, moins pauvre des départements ultramarins, à 33 % donc, suivent la Seine-Saint-Denis, département métropolitain le plus pauvre (28 %), l'Aude et la Haute-Corse (21 %), les Pyrénées-Orientales et le Vaucluse (20 %), le Pas-de-Calais (19 %). On notera bien, au passage, que c'est en Seine-Saint-Denis et non dans un département rural que le taux de pauvreté est, dans l'Hexagone, le plus élevé.

Partout, les enfants de moins de 18 ans sont davantage touchés par la pauvreté que les adultes. On baptise « enfants pauvres » les mineurs qui vivent dans

1. Voir « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », *INSEE Première*, n° 1804, 1<sup>er</sup> juillet 2020, [www.insee.fr/fr/statistiques/4622377](http://www.insee.fr/fr/statistiques/4622377), et « La grande pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM », *Insee Focus*, n° 270, 11 septembre 2022, [www.insee.fr/fr/statistiques/6459395](http://www.insee.fr/fr/statistiques/6459395).

un ménage compté comme pauvre. En métropole, un enfant sur cinq est compté comme pauvre. C'est le cas d'un tiers d'entre eux en Seine-Saint-Denis, dans le Pas-de-Calais ou dans le Vaucluse. Si l'on applique le seuil de pauvreté métropolitain aux DROM, alors plus de huit enfants sur dix sont pauvres à Mayotte, environ les deux tiers en Guyane, la moitié à La Réunion et deux sur cinq dans les Antilles.

Ce portrait, mettant au jour statistique la diversité des situations entre, d'une part, la métropole et les DOM et, d'autre part, les DOM entre eux, se pondère par une autre approche. Plutôt que de prendre le seuil métropolitain de la pauvreté, il s'agit d'établir des seuils de pauvreté locaux. La pauvreté ne se calcule plus selon un seuil à 60 % du niveau de vie médian métropolitain, mais à 60 % du niveau de vie médian dans chacun des DOM.

En 2017, en Martinique et en Guadeloupe, le niveau de vie médian, qui partage la population en deux parties égales, se situe respectivement à 1 360 et 1 310 euros mensuels (pour une personne seule). Ces niveaux de vie médians sont inférieurs de 20 % et 23 % à celui observé en France métropolitaine (1 700 euros par mois). Celui de La Réunion (1 160 euros mensuels) est inférieur d'un tiers au niveau de vie médian de

métropole et celui de la Guyane de moitié (920 euros). À Mayotte (260 euros), il ne représente qu'un sixième de la valeur métropolitaine.

Le niveau de vie médian étant nettement plus faible dans les DROM qu'en métropole, le seuil de pauvreté local baisse mécaniquement par rapport à une approche métropolitaine. Et, partant, la pauvreté mesurée baisse.

Ainsi, la pauvreté évaluée localement à La Réunion passe à 16 %, soit tout de même 2 % au-dessus de la moyenne métropolitaine. Le seuil de pauvreté établi pour La Réunion est de 700 euros par mois. Toujours selon cette méthode locale, le seuil de pauvreté à la Guadeloupe et en Martinique tourne autour de 800 euros et le taux de pauvreté à 20 %. En Guyane, le seuil s'établit à 550 euros et le taux à 23 %. À Mayotte, qui est donc, et de très loin, le département le plus pauvre de France, le seuil ne s'établit qu'à 160 euros par mois. Et le taux de pauvreté à 42 % (très proche du niveau de la médiane qui, par construction, se trouve à 50 %). Il faut aussi souligner que ces enquêtes minorent la présence de sans-papiers, très présents en particulier en Guyane et à Mayotte, avec des revenus très faibles ou totalement inexistantes.

#### SEUILS ET TAUX DE PAUVRETÉ EN 2017

|                       | Taux de pauvreté<br>au seuil métropolitain<br>(en %) | Seuil local                 |                          |
|-----------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
|                       |                                                      | Seuil mensuel<br>(en euros) | Taux de pauvreté<br>en % |
| Guadeloupe            | 34                                                   | 790                         | 19                       |
| Martinique            | 33                                                   | 820                         | 21                       |
| Guyane                | 53                                                   | 550                         | 23                       |
| La Réunion            | 42                                                   | 700                         | 16                       |
| Mayotte               | 77                                                   | 160                         | 42                       |
| France métropolitaine | 14                                                   | 1 020                       | 14                       |

Source : INSEE, enquête « Budget de famille », 2017.

Passer d'une approche nationale à des approches locales change largement le portrait de la pauvreté monétaire et de ses contrastes. La même opération pourrait se conduire pour les départements métropo-

litains, réduisant de fait la pauvreté dans les départements comptés nationalement comme pauvres (la Seine-Saint-Denis au premier chef).

#### PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB) PAR HABITANT ET INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN (IDH) EN 2021

|                       | PIB par habitant<br>(en euros) | INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN |
|-----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Guadeloupe            | 13 120                         | 0,835                          |
| Martinique            | 13 860                         | 0,851                          |
| Guyane                | 11 800                         | 0,781                          |
| La Réunion            | 13 200                         | 0,822                          |
| Mayotte               | 8 140                          | 0,781                          |
| France métropolitaine | 24 633                         | 0,901                          |

Source : INSEE, Banque mondiale.

#### Des conditions de vie ultramarines souvent difficiles et indignes

La pauvreté ne s'apprécie pas uniquement au regard de critères monétaires qui sont fonction des niveaux de vie, nationaux ou locaux. Elle s'évalue également

selon les conditions de vie qui, elles, peuvent très valablement se comparer selon des références qui ne dépendent pas des départements. De ces approches ressortent des privations matérielles et sociales bien plus fréquentes dans les DROM.

#### PRIVATIONS MATÉRIELLES ET SOCIALES DANS LES DROM (HORS MAYOTTE), EN 2018 (%)

|                       | Ne pas avoir accès<br>à Internet par<br>manque de moyens<br>financiers | Ne pas pouvoir<br>se payer un repas<br>contenant de<br>la viande ou du<br>poisson au moins<br>tous les deux jours | Ne pas pouvoir<br>avoir une activité<br>de loisirs régulière<br>par manque de<br>moyens financiers | Avoir des impayés<br>d'emprunts, de<br>loyer ou de factures<br>d'électricité, d'eau<br>ou de gaz |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La Réunion            | 6,4                                                                    | 14,1                                                                                                              | 31,6                                                                                               | 26,5                                                                                             |
| Guyane                | 27,7                                                                   | 18,9                                                                                                              | 45                                                                                                 | 43,6                                                                                             |
| Martinique            | 6                                                                      | 15,8                                                                                                              | 28,4                                                                                               | 34,4                                                                                             |
| Guadeloupe            | 9                                                                      | 15,3                                                                                                              | 33,4                                                                                               | 35,3                                                                                             |
| France métropolitaine | 1,7                                                                    | 6,9                                                                                                               | 14                                                                                                 | 9,2                                                                                              |

Source : INSEE, Observatoire des inégalités.

Les conditions de vie, et singulièrement les conditions de logement, y sont très éloignées de celles que connaissent la grande majorité des ménages métropolitains. Alors que pratiquement toutes les habita-

tions sont pourvues de l'eau chaude courante dans l'Hexagone, près de la moitié des Guyanais en sont privés, comme un quart des Martiniquais et 19 % des ménages en Guadeloupe.

CONDITIONS DE LOGEMENT DANS LES DROM (HORS MAYOTTE), EN 2018 (%)

|                       | Absence d'eau chaude | Logement trop petit | Logement trop bruyant | Logement trop humide |
|-----------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|----------------------|
| La Réunion            | 6                    | 16                  | 32                    | 49                   |
| Guyane                | 45                   | 38                  | 31                    | 41                   |
| Martinique            | 25                   | 11                  | 30                    | 53                   |
| Guadeloupe            | 19                   | 11                  | 29                    | 47                   |
| France métropolitaine | < 1                  | 7                   | 18                    | 12                   |

Source : INSEE, Observatoire des inégalités.

À ne prendre que les conditions de logement, on repère le fossé qui sépare les DROM de l'Hexagone. Alors qu'en métropole moins d'un logement sur six présente au moins un défaut grave de confort (pas de W-C, pas d'installation pour faire la cuisine, façade très dégradée, etc.), c'est le cas du tiers du parc en Guadeloupe et en Martinique, de la moitié des logements en Guyane. 16 % des ménages réunionnais vivent en situation de surpeuplement, soit plus de deux fois plus qu'en métropole. La majorité des ménages mahorais vivent dans des conditions de logement difficiles, très éloignées des standards des départements métropolitains. À Mayotte, les constructions fragiles (maisons en tôle, bois, végétal ou terre) constituent près de quatre logements sur dix. Six logements sur dix sont dépourvus du confort sanitaire de base (eau courante, toilettes ou douche).

Pour la première fois en 2023, la Fondation Abbé Pierre a publié une étude sur le mal-logement dans les départements et régions d'outre-mer<sup>2</sup>. Sur une population de 2,2 millions d'habitants, elle estime que près de 600 000 personnes sont mal logées. Près de 3 habitants des DROM sur 10 sont mal logés. Le nombre de sans-abri ne fait pas encore l'objet

d'investigations poussées, mais la Fondation Abbé Pierre rapporte le nombre de 8 000 sans-domicile. Elle compte environ 160 000 personnes vivant dans des habitations de fortune, 150 000 dans des logements privés de confort, 220 000 en situation de surpeuplement accentué.

Autre élément, mais plus négatif, des visions de carte postale, les bidonvilles constituent une réalité des DROM<sup>3</sup>. Les premiers programmes français de traitement de ces sites ont d'ailleurs concerné La Réunion. Aujourd'hui, ce sont principalement la Guyane et Mayotte qui sont affectées, même si partout dans l'univers ultramarin les pouvoirs publics cherchent à éradiquer l'habitat indigne et l'habitat spontané. Depuis le début des années 2000, et tout particulièrement avec le vote de la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, l'action publique s'est précisée et outillée. Centrée sur les notions d'habitat informel et d'habitat indigne, cette loi, dans les suites d'un rapport remis au gouvernement, en 2009, par le député martiniquais Serge Letchimy, permet de préciser ce

2. [www.fondation-abbé-pierre.fr/actualites/600-000-personnes-mal-logees-dans-les-departements-et-regions-doutre-mer](http://www.fondation-abbé-pierre.fr/actualites/600-000-personnes-mal-logees-dans-les-departements-et-regions-doutre-mer).  
3. Au sujet des bidonvilles, voir Julien Damon, *Un monde de bidonvilles. Migrations et urbanisme informel*, Paris, Le Seuil, 2017.

que sont les visées et les moyens des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de résorption de l'habitat spontané (RHS). Cela étant dit, personne ne peut préciser le nombre de bidonvilles et d'habitants des bidonvilles dans l'ensemble des territoires ultramarins. Il est cependant souvent fait référence à un rapport de un à dix entre la situation contemporaine des bidonvilles dans l'Hexagone (avec environ 20 000 habitants) et celle dans l'ensemble des territoires ultramarins. Estimer, à grande maille, qu'il y aurait 200 000 résidents de bidonvilles dans l'ensemble des DROM et des collectivités d'outre-mer s'avère cohérent, en ordre de grandeur, avec le chiffre de 160 000 personnes en habitations de fortune dans les DROM.

En un mot, qui ne surprendra pas, dans les DROM, la pauvreté en termes de conditions de vie est bien plus élevée et bien plus caractéristique même que la pauvreté monétaire. La situation de Mayotte se démarque avec des niveaux très élevés de problèmes selon les deux critères, distinguant assez radicalement ce dernier département français de tous les autres.

En tendance, depuis le changement de millénaire, la dynamique était à une réduction des écarts, de niveaux et de conditions de vie, entre métropole et DROM. La Guyane et Mayotte, affectées par une immigration irrégulière difficilement contrôlable, font mentir cette tendance moyenne, mais, globalement, les dynamiques étaient à la réduction des écarts.

Les DROM, du point de vue de leur situation défavorisée, sont de mieux en mieux reconnus et cela devrait utilement s'approfondir. Pour autant, deux sujets

techniques singuliers devraient être mieux traités. D'abord, sur le plan des données, des chiffres plus récents (par exemple sur les conditions de vie) et plus systématiquement publiés en même temps que les chiffres métropolitains seraient bienvenus<sup>4</sup>. Ensuite, pour l'outre-mer dans sa globalité, il ne faudrait pas que les efforts de connaissance dans les DROM fassent oublier les autres territoires ultramarins. Tous ne font pas l'objet de la même attention statistique. Ainsi, si les connaissances s'améliorent pour les DROM, avec une comparaison rendue plus aisée avec la métropole, ce n'est pas encore forcément le cas pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna ou la Polynésie française.

### Des conditions de sécurité dégradées

Ce tableau sur les conditions de vie compliquées ne saurait s'achever sans quelques observations sur la délinquance et la criminalité. Taux de criminalité et immigration irrégulière en hausse, violences intrafamiliales nombreuses, troubles à l'ordre public, climat de violence parfois extrême : l'outre-mer est un enjeu de taille en termes de sécurité intérieure.

Les territoires ultramarins restent plus exposés aux infractions violentes que la métropole. On y recense, en proportion, plus de victimes de violences physiques et sexuelles. L'outre-mer enregistre proportionnellement cinq fois plus d'homicides, deux fois plus de viols et trois fois plus de violences crapuleuses. Les coups et blessures volontaires y sont deux fois plus fréquents. À l'inverse, les cambriolages de logement sont moins habituels, du moins dans les déclarations.

#### INSÉCURITÉ ET DÉLINQUANCE SUR LA PÉRIODE 2020-2022 (POUR 1 000 HABITANTS)

|                       | Homicides | Violences sexuelles | Vois avec armes |
|-----------------------|-----------|---------------------|-----------------|
| Guyane                | 0,137     | 1,8                 | 3,1             |
| Guadeloupe            | 0,064     | 1,4                 | 0,8             |
| Martinique            | 0,059     | 1,4                 | 0,7             |
| Mayotte               | 0,051     | 1,3                 | 2,1             |
| La Réunion            | 0,017     | 1,4                 | 0,1             |
| France métropolitaine | 0,012     | 1,1                 | 0,1             |

Source : service statistique ministériel de la sécurité intérieure.

4. Signalons tout de même le développement en ligne d'un observatoire de l'outre-mer qui rassemble et présente de nombreuses données sur un ensemble large de sujets : <https://observatoire.outre-mer.gouv.fr>.



La situation se détériore particulièrement à Mayotte, où l'immigration irrégulière est à l'origine de violents troubles à l'ordre public. L'ampleur de la délinquance y génère un fort sentiment d'insécurité. Six habitants sur dix se sentent en insécurité à leur domicile ou dans leur quartier. En 2020, la délinquance est le problème contemporain jugé le plus préoccupant pour la moitié des Mahorais, contre un métropolitain sur dix (davantage soucieux de santé, de précarité, d'environnement ou d'attentat).

Au-delà du seul cas mahorais, insécurité et criminalité inquiètent dans l'ensemble des espaces ultra-

rins. La gendarmerie est compétente sur 98 % de ce territoire et responsable de la sécurité de 70 % de ses 2,8 millions d'habitants. Ses moyens sont renforcés, en particulier dans les territoires les plus en difficulté, aux fins de poursuivre et d'intensifier la lutte contre l'insécurité. La prévention des atteintes aux personnes et aux biens ainsi que la protection de la population constituent des soucis plus affirmés. Si, sur ce terrain aussi, la diversité ultramarine prévaut, les préoccupations convergent. ●

## Une académie pour faire rayonner les réalités et les richesses de l'outre-mer

L'Académie des sciences d'outre-mer (anciennement Académie des sciences coloniales) ne s'intéresse pas qu'aux conditions de vie ultramarines. Cette société savante centenaire traite de tous les grands enjeux environnementaux, démographiques, éducatifs, scientifiques, technologiques, culturels et sociaux.

L'académie a compté parmi ses membres trois présidents de la République française et s'honore aujourd'hui de la présence parmi ses 275 membres de plusieurs chefs d'États étrangers. En lien avec un grand nombre d'universités et d'autres académies, elle organise des communications, des colloques, des productions et des prix. Aimer, savoir, comprendre, respecter : l'institution agit selon ces quatre verbes, qui font sa devise, pour faire rayonner les outre-mer.

[www.academieoutremer.fr](http://www.academieoutremer.fr)







[www.constructif.fr](http://www.constructif.fr)

Retrouvez l'intégralité des  
numéros en téléchargement  
sur le site Internet.



# Perspectives singulières, politiques particulières

## 32 La direction générale des outre-mer et l'archipel France

Sophie Brocas

## 37 Entre décentralisation, autonomie et indépendance

Ferdinand Mélin-Soucramanien

## 40 L'Union européenne et ses outre-mer

Florence Faberon

## 44 Identités politiques et comportements électoraux dans les DROM

Vincent Martigny

## 48 Les prestations sociales et familiales dans les outre-mer

Frédéric Marinacce et Jean-Marc Bedon

## 53 Les entreprises outre-mer : contraintes de marché et perspectives

Hervé Mariton

## 56 Les défis du bâtiment en outre-mer

Fédérations ultramarines de la FFB

## 61 Le tourisme en France d'outre-mer

Jean-Christophe Gay

Sophie Brocas

Directrice générale des outre-mer

# La direction générale des outre-mer et l'archipel France

Partie intégrante de la République, les outre-mer mobilisent l'État pour adapter l'action publique. La direction générale des outre-mer (DGOM) agit sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministre délégué chargé des Outre-mer. Elle conçoit des plaidoyers auprès des autres ministères et développe des programmes afin que les politiques publiques répondent aux légitimes aspirations de territoires à nul autre pareils.

**L**es outre-mer. Derrière ce singulier pluriel se déploient les douze territoires ultramarins français. Douze territoires ancrés dans leur bassin, leur culture, leur géographie, qui font flotter le drapeau tricolore et les douze étoiles d'or du drapeau européen dans les océans Atlantique, Indien et Pacifique.

## Richesse, diversité et difficultés

Douze territoires qui rassemblent des archipels comme la Polynésie et ses 118 îles éparpillées sur un territoire vaste comme l'Europe; la Nouvelle-Calédonie, qui aspire à poursuivre son destin commun sur une terre de parole et de partage; Wallis-et-Futuna, avec ses trois rois et son lagon somptueux; la Guyane, son centre spatial et ses 8 millions de hectares de forêt amazonienne, qui couvrent un territoire vaste comme le Portugal; les Antilles, multiples, et leur culture inouïe; La Réunion, île intense qui fourmille d'initiatives; Mayotte, l'île aux parfums, qui peine à se développer face à une pression migratoire hors norme; aux confins du Canada, Saint-Pierre-et-Miquelon; et, enfin, territoires au cœur des enjeux de la planète, la terre Adélie, sur le continent antarctique, dédié à la paix et à la science, les îles Éparses et les îles Australes, plus grande réserve naturelle française dans les Terres australes et antarctiques

françaises. Douze territoires qui disposent de statuts et de compétences taillés sur mesure. Organisation de droit commun comptant régions et départements, collectivités uniques de Martinique et de Guyane – et dans une certaine mesure Mayotte –, institutions autonomes dotées d'un pouvoir législatif et fiscal propre, d'un gouvernement, d'un Congrès et de larges compétences, y compris dans le domaine diplomatique pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, rois à Wallis, collectivité des TAAF, qui ne compte ni citoyens ni élus mais des bases scientifiques françaises et des gardiens de la biodiversité : loin d'un jacobinisme uniforme, toutes les organisations coexistent dans les outre-mer.

Les outre-mer français représentent 97 % de la surface maritime et des zones économiques exclusives françaises, avec un potentiel extraordinaire pour la santé de demain, la pêche, la connaissance des fonds marins, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Ils sont riches d'une biodiversité profuse et comptent pas moins de 1 400 espèces d'oiseaux sur les 1 800 recensées en France, abritent 10 % des récifs coralliens de la planète et portent plus de 90 % des aires (terrestres et marines) protégées de notre pays, autant d'atouts qui contribuent aux objectifs de la France dans les conférences internationales de lutte contre le dérèglement climatique (les COP).

# Soutenir les outre-mer face au changement climatique

Plus exposés aux aléas naturels extrêmes, les territoires de la bande intertropicale bénéficient, chaque fois que de besoin, de la solidarité nationale pour faire face aux dommages occasionnés par les coups de semonce de la nature. En 2022, 10 millions d'euros d'aides sont venus en soutien des citoyens de La Réunion, de Martinique, de Guadeloupe et de Nouvelle-Calédonie. À Mayotte, un réseau de scientifiques surveille Fani Maoré, le volcan sous-marin découvert au large de l'île en 2019.

Les outre-mer français, c'est aussi une énergie entrepreneuriale farouche, avec des start-up et de grands capitaines d'industrie, un tourisme qui pèse 10 % du PIB, une fécondité culturelle débordante, qui a donné à la littérature de grandes plumes comme Frantz Fanon, Aimé Césaire, Léon Gontran-Damas, Patrick Chamoiseau ou Maryse Condé et à la musique Kasav', Malavoi ou Danyèl Waro, des valeurs de métissage qui nourrissent la République.

Voilà pour la face lumineuse de ces douze territoires, où vivent 2,8 millions de nos compatriotes.

Mais il existe aussi dans ces territoires une part de souffrance que l'État n'ignore pas et qui mérite tous ses efforts. Témoins les presque 20 milliards d'euros que l'ensemble des ministères mobilisent au service des citoyens et au profit du développement des territoires, sans compter plus de 5 milliards de fonds européens.

Au-delà d'une histoire violente, qui puise ses racines dans la colonisation et le crime contre l'humanité qu'est l'esclavage, les territoires d'outre-mer accumulent en effet de nombreux indices de précarité. Bien sûr, leur isolement, les contraintes propres aux mondes insulaires et l'exiguïté de leur territoire ne sont pas indifférents à leurs difficultés à trouver un modèle de développement dynamique. Ces difficultés se retrouvent tout autant dans le territoire-monde et continental qu'est la Guyane. Il en résulte des difficultés plus marquées ici qu'ailleurs : chômage, illettrisme, décrochage scolaire, taux de pauvreté, monoparentalité, fragilité financière des collectivités et insuffisance des investissements dans les réseaux

et les infrastructures, manque de compétences de haut niveau ou de bras dans les métiers en tension, économies de rente, dépendance aux importations pour la vie quotidienne et surcoût de la vie, exposition marquée aux aléas naturels extrêmes, exil des diplômés, violences intrafamiliales, trafics de stupéfiants, orpaillage illégal, tensions géopolitiques...

## Une administration et des politiques dédiées

C'est le rôle de la direction générale des outre-mer, service du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et administration placée au service de son ministre délégué, chargé des Outre-mer, de connaître intimement ces territoires, leurs forces immenses et leurs faiblesses structurelles pour mieux exalter leurs atouts et les aider à dépasser leurs handicaps.

Ici, 140 cadres travaillent au quotidien à faire valoir les spécificités ultramarines dans le concert interministériel afin que les politiques publiques y soient adaptées, de sorte à donner leur pleine efficacité au service des citoyens. Ces 140 cadres forment ensemble une « petite planète » et mobilisent chaque jour leur expertise professionnelle et leur connaissance des territoires pour faire avancer, sous l'autorité des ministres, la cause des outre-mer. Magistrats, colonel de gendarmerie, général des troupes de marine, ingénieurs agronomes et en travaux publics, membres du corps préfectoral et ambassadeurs, spécialistes des questions sociales et experts économiques, spécialistes des douanes et de la fiscalité, juristes, experts de l'environnement et de la culture, pharmacien, vétérinaire... C'est grâce au métissage de toutes ces compétences que la direction générale des outre-mer construit ses plaidoyers pour les outre-mer.

## Des dispositifs conçus sur mesure

Pour atteindre le « zéro risque chlordécone », cette molécule chimique responsable de la pollution de l'environnement aux Antilles, le gouvernement a conçu une stratégie d'action ambitieuse, dotée de 92 millions d'euros. Analyses de sang et de sols gratuites, avec accompagnement personnalisé pour se protéger de toute surexposition, indemnisation du cancer de la prostate des travailleurs agricoles, aide financière aux pêcheurs et aux éleveurs, sensibilisation des enfants, effort scientifique pour améliorer la connaissance : 42 des 47 actions de la stratégie sont engagées. Pour débarrasser plages et anses des Antilles des radeaux de sargasses, 36 millions d'euros seront mobilisés dans les quatre ans à venir pour collecter en mer comme à terre, stocker dans des conditions de sécurité optimales, détruire ou transformer les algues, le tout en lien étroit avec les collectivités.

Pour atteindre les objectifs fixés par les ministres, la direction générale des outre-mer poursuit une seule et même obsession : diffuser dans la conception des politiques publiques la bonne prise en compte des particularités ultramarines.

Les exemples sont légion. En matière de logement, une catégorie de logements très sociaux a été conçue pour garantir aux ménages les plus modestes un reste à charge de 160 € par mois, soit l'équivalent du loyer dû quand on habite entre quatre planches d'acier dans un bidonville insalubre. En matière de vie quotidienne, un « bouclier qualité prix » garantit des prix fixes sur un panier complet composé des produits de consommation courante de première nécessité. En matière de transport, un dispositif de navettes sur le lagon est en cours d'étude pour per-

mettre aux Mahorais d'échapper aux bouchons sur un réseau routier insuffisant, tandis que l'aide à la continuité territoriale permet aux étudiants de venir étudier en métropole, aux demandeurs d'emploi de se former, aux parents d'enfants malades de les accompagner. Pour aider les enfants des familles modestes à se nourrir correctement, une aide financière dopée est accordée par l'État au titre de la restauration scolaire en Guyane et à Mayotte. Pour garantir l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, le service militaire adapté (SMA) forme et prépare à la vie environ 6 000 jeunes chaque année sur tous les territoires. Pour soutenir les artistes et la création ultramarine, un pacte a été signé avec de prestigieux établissements culturels de l'Hexagone, qui s'engagent à renforcer les coopérations, les réseaux professionnels, les programmations d'artistes.

## 5 525 jeunes formés au SMA

Le service militaire adapté, dispositif original de formation qualifiante conçu pour les jeunes en difficulté d'insertion, a formé sur les territoires 5 525 jeunes en 2022. À l'issue d'un parcours complet de neuf mois, 84 % d'entre eux ont connu une sortie positive, dont les deux tiers dans l'emploi durable et... permis de conduire en poche.

Pour soutenir la vie économique et l'investissement, les prêts de la banque publique d'investissement (BPI) et de l'Agence française de développement (AFD) sont bonifiés par la DGOM pour offrir aux entrepreneurs et aux collectivités des conditions financières performantes, tandis que des exonérations de charges sont consenties afin de soutenir l'emploi privé et que

les investissements productifs et créateurs d'emploi bénéficient d'une défiscalisation. Pour accompagner les collectivités dans une politique d'investissement offensive, 10 millions d'euros sont consacrés chaque année à apporter aux élus l'ingénierie et l'assistance technique dont ils ont besoin pour mener leurs projets à terme.

## Un combat quotidien

C'est par l'échange, le travail interministériel, les visites de terrain avec d'autres administrations, la sensibilisation des futurs hauts fonctionnaires de l'État aux enjeux d'avenir de ces territoires et toute une politique de rayonnement que la direction générale essaie de développer ce réflexe outre-mer dans la sphère publique et privée. C'est aussi en se mettant à la disposition des autres ministères pour les soutenir dans leur travail d'adaptation juridique et légistique du droit, un droit complexe et raffiné selon les statuts des collectivités. En 2022, ce sont ainsi plus de 1 000 textes portés par les différents ministères qui ont été examinés par notre équipe juridique et 110 qui ont été soumis à la consultation préalable des collectivités locales.

Ce combat quotidien, la direction générale le mène aussi à Bruxelles et dans les relations diplomatiques. Au sein de la Commission européenne, la direction générale, soutenue par le secrétariat général des affaires européennes, porte ses arguments pour adapter les directives et règlements aux particularités des outre-mer, enjeu encore trop méconnu dans les allées de la Commission. Des exemples ? Création d'un marquage *ad hoc* pour permettre aux territoires d'importer des matériaux de construction depuis les pays de leur bassin plutôt que du Havre, exonération des lignes aériennes permettant de relier la métropole et les territoires de leurs obligations de quota carbone pour ne pas peser davantage sur les

coûts des transports, autorisation de l'utilisation de biomasse locale pour accélérer le verdissement des systèmes énergétiques des territoires.

Trois ambassadeurs, un par bassin, sont aussi à pied d'œuvre pour faire valoir les atouts des territoires d'outre-mer, premiers voisins d'une trentaine d'États étrangers, aux enjeux géostratégiques majeurs. Leur mission : développer, en lien avec les préfets, les hauts commissaires et les collectivités locales, des stratégies de coopération régionale. Qu'il s'agisse de coordonner des recherches sur les sargasses avec les pays de la Caraïbe et des Amériques, de développer les exercices internationaux de gestion de crise humanitaire dans le Pacifique, de renforcer les échanges entre polices et de contribuer à l'installation de radars pour lutter contre le trafic de stupéfiants en Guyane ou en Martinique, de constituer des avant-postes de la France et de l'Union européenne dans la zone indopacifique, de soutenir la création d'un club des entrepreneurs dans l'océan Indien ou le développement d'infrastructures et d'activités économiques dans les Comores, les territoires français d'outre-mer doivent devenir des territoires incontournables dans leur bassin.

À la direction générale des outre-mer, nous avons la conviction chevillée au corps que les douze territoires ultramarins français peuvent, si tous les partenaires unissent leurs forces, devenir des modèles inspirants pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle, en un mot, des territoires résilients, dynamiques et verts où il est doux de vivre. ●

## Des actions et programmes tous azimuts

### Accompagner les créateurs d'entreprise

La direction générale soutient l'action de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), France Active et Initiative France, qui accompagnent les créateurs d'entreprise tout au long de leur parcours par une politique de prêt ou de garantie adaptée. En 2022, 11 800 porteurs de projet ont bénéficié de plus de 70 millions d'euros.

### Encourager les collectivités à investir pour les citoyens

152 : c'est le nombre d'opérations d'investissement des collectivités dans des bâtiments scolaires, l'eau, l'assainissement, les déchets, la mobilité, la vie économique, sociale et culturelle qui ont été aidées en 2022 par le fonds exceptionnel d'investissement doté de 110 millions d'euros.

### **337 projets associatifs soutenus**

Pour soutenir la vitalité des associations au plus près des citoyens, près de 5 millions d'euros ont participé au financement de 337 projets en 2022.

### **Un logement pour tous**

9 200 logements sociaux ont été construits ou réhabilités en 2022 grâce au soutien financier de la DGOM, et 42 opérations de résorption de l'habitat insalubre ont été conduites au profit de 15 000 habitants.

### **Comprendre l'avenir**

Pour anticiper les défis qui viennent et permettre aux décideurs publics d'arrêter les bonnes décisions, la direction générale produit des études prospectives. Elle en a fourni neuf en 2022, parmi lesquelles l'inclusion des jeunes en situation de handicap à l'horizon 2040, l'économie bleue en 2050, le vieillissement de la population antillaise à 2040, sans oublier un important travail sur l'impact à 360 degrés du changement climatique dans les outre-mer.

Ferdinand Mélin-Soucramanien

Professeur de droit public à l'université de Bordeaux, président de l'Association des juristes en droit des outre-mer.

# Entre décentralisation, autonomie et indépendance

Notre Constitution confère aux outre-mer des statuts variés. La décentralisation s'y applique de façon contrastée. Alors que ces territoires vivent une « crise existentielle », le droit leur reconnaît une autonomie accrue, sans renoncer au principe d'indivisibilité de la République. Les perspectives d'indépendance, c'est-à-dire de pleine souveraineté, ne concernent véritablement que la Nouvelle-Calédonie. Partout il s'agit de moderniser les relations avec l'Hexagone

L'adverbe outre-mer signifie littéralement « au-delà des mers » par rapport à un pays défini. Son usage dans la langue française s'est répandu à la fin du XI<sup>e</sup> siècle, à l'époque de la première croisade. Aujourd'hui, le terme est parfois utilisé au singulier pour désigner l'ensemble des territoires sous souveraineté française distants de la « métropole », c'est-à-dire de la France continentale (la Corse, en raison de sa proximité géographique avec le continent européen, étant, quant à elle, rattachée à l'Hexagone). Ce terme est désormais le plus souvent utilisé au pluriel afin de marquer plus nettement la diversité des outre-mer français. Dans ce cas, l'adverbe outre-mer demeure invariable. C'est ainsi que, depuis 2012, le ministère dédié à ces territoires est qualifié de « ministère des Outre-mer » dans l'organigramme gouvernemental.

Les outre-mer français correspondent aujourd'hui à treize territoires. Onze d'entre eux sont peuplés : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Nouvelle-Calédonie. Deux sont inhabités : les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et l'îlot de Clipperton. Ils représentent les derniers fragments du vaste empire colonial que la France s'était constitué en deux temps : d'abord à compter du XVI<sup>e</sup> siècle, puis au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, et dont l'existence a pris fin sous l'effet conjugué de mouvements locaux et de la pression internationale à partir de 1945, durant ce que l'on a appelé l'ère des

indépendances. Ces « confettis de l'empire » répartis sur deux hémisphères et trois océans ont comme point commun d'être des territoires où s'exerce, à des degrés divers, la souveraineté de la République française et où vivent des citoyens français. Il en résulte que, à l'exception des TAAF et de Clipperton, qui ne sont pas peuplés de manière permanente, tous ces territoires sont représentés au Parlement national. L'article 72-3 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit d'ailleurs que :

« La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités. Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton. »

Cette disposition liminaire permet ainsi d'identifier quatre grandes catégories au sein des territoires situés outre-mer : les collectivités régies par l'article 73 de

la Constitution; les collectivités régies par l'article 74; la collectivité régie par le titre XIII, comprenant les articles 76 et 77, à savoir la Nouvelle-Calédonie; et, enfin, celles régies par la loi.

### « Crise existentielle » des outre-mer

Une particularité remarquable des outre-mer français dans la période immédiatement contemporaine est qu'ils sont tous traversés par une forme de « crise existentielle » conduisant leurs élus et leurs populations à questionner l'appartenance de ces entités à la République française, à travers des réflexions sur

les statuts ou les compétences normatives. Ces interrogations sont particulièrement fortes en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, dans la mesure où ces deux territoires du Pacifique sont classés par l'ONU et son comité spécial de décolonisation dans la liste des « territoires non autonomes » au sens de la Charte et que s'y exprime une forte revendication indépendantiste. Mais, ce qui est plus nouveau, c'est qu'elles se font entendre aussi désormais dans les collectivités régies par le principe d'assimilation, donc les plus intégrées, comme celles de l'article 73 de la Constitution. C'est ce qui ressort notamment du désormais fameux « appel de Fort-de-France ».

#### L'APPEL DE FORT-DE-FRANCE DU 16 MAI 2022

Mme Huguette Bello, présidente du conseil régional de La Réunion, M. Ary Chalus, président du conseil régional de Guadeloupe, M. Serge Letchimy, président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique, M. Guy Losbar, président du conseil départemental de Guadeloupe, M. Louis Mussington, président du conseil territorial de Saint-Martin, M. Ben Issa Ousseni, président du conseil départemental de Mayotte, et M. Gabriel Serville, président de l'Assemblée de Guyane, ont lancé depuis Fort-de-France en Martinique, le 16 mai 2022, un appel solennel à l'État à : « ouvrir ensemble une nouvelle étape de l'Histoire des pays d'outre-mer au sein de la République ». Cet appel, historique à plus d'un titre, a placé trois priorités en tête de liste des revendications : « 1° refonder la relation entre nos territoires et la République par la définition d'un nouveau cadre permettant la mise en œuvre de politiques publiques conformes aux réalités de chacune de nos régions; 2° conjuguer la pleine égalité des droits avec la reconnaissance de nos spécificités, notamment par une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près des territoires; 3° instaurer une nouvelle politique économique fondée sur nos atouts, notamment géostratégiques et écologiques. »

Le président de la République, M. Emmanuel Macron, ne s'est pas dérobé et a répondu à cet appel le 28 juillet 2022 en proposant aux signataires de l'appel un temps d'échange pour aborder les sujets institutionnels, économiques et sociaux. Cette rencontre a eu lieu durant les premiers jours de septembre 2022. Depuis lors, les discussions se poursuivent principalement lors de réunions bilatérales entre les élus des collectivités concernées et le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, M. Gérald Darmanin. Elles pourraient aboutir, au plus, à une révision de la Constitution, notamment de ses articles 73 et 74, au moins, à des ajustements législatifs permettant de libérer les compétences de certaines collectivités comme la Guyane ou la Martinique, qui paraissent les plus avancées à ce jour dans la formulation de leurs requêtes.

### Ce que veulent dire les mots « décentralisation », « autonomie » ou « indépendance »

Si l'on veut aborder sereinement ce débat, il importe de découvrir le grain des choses qui se cache sous la paille des mots et donc ce que veulent dire plus précisément les mots « décentralisation », « autonomie » ou « indépendance ».

#### Décentralisation

La décentralisation, pour reprendre la définition de Michel Verpeaux, c'est « la reconnaissance, à côté de l'État, de personnes publiques chargées de compétences administratives, c'est-à-dire qui n'expriment pas la souveraineté<sup>1</sup> ». L'idée importante à retenir ici est que la décentralisation n'implique pas un partage du pouvoir politique remettant en question l'indivisibilité de la République. C'est le sens de la célèbre for-

mule de François Luchaire selon laquelle, en France, les collectivités territoriales « s'administrent, mais ne se gouvernent pas ». C'est ce qui justifie que la France puisse aujourd'hui être considérée comme un État unitaire décentralisé, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution reconnaissant en même temps que la République est indivisible et, depuis 2003, que son organisation est décentralisée.

De ce point de vue, dans les outre-mer, le principe de décentralisation s'applique de manière très contrastée. Comme l'a souligné récemment Régis Fraisse, les collectivités territoriales situées outre-mer jouent sur toute la gamme, puisque certaines d'entre elles, comme Wallis-et-Futuna, sont les moins décentralisées de toutes les collectivités territoriales de la République, alors que d'autres, comme la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie, étirent au maximum le principe de décentralisation<sup>2</sup>.

1. Michel Verpeaux et Lætitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2015, p. 14.

2. Régis Fraisse, « La décentralisation et l'outre-mer », *Titre VII*, n° 9, Conseil constitutionnel, octobre 2022.



## Autonomie

Selon l'acception la plus couramment répandue, l'autonomie est le droit de se gouverner par ses propres lois, autrement dit elle correspond à la faculté pour une collectivité de déterminer elle-même les règles, les contraintes auxquelles elle se soumet. Elle peut être rapprochée de la notion d'indépendance s'il s'agit d'une autonomie politique complète, voire de la notion de souveraineté. En revanche, s'il ne s'agit que d'une autonomie administrative, l'autonomie est alors synonyme de décentralisation. Pour simplifier à l'excès, l'autonomie se situerait à mi-chemin entre la décentralisation et l'indépendance. Dans son acception institutionnelle, elle se réfère alors à un mode d'exercice de l'administration locale ou régionale dans le cadre de la relation entre un pouvoir central et ses périphéries. Dans cette perspective, les degrés d'autonomie sont très variables, pouvant aller de la simple reconnaissance de compétences administratives à la délégation de compétences quasi gouvernementales. Pour Hans Kelsen : « Ce que l'on appelle "autonomie locale" est une combinaison directe et intentionnelle des idées de décentralisation et de démocratie. [...] La lutte en faveur de l'autonomie locale est à l'origine une lutte pour une démocratie au sein de l'État autocratique<sup>3</sup>. »

La notion d'autonomie constitutionnelle a également été utilisée pour décrire des rapports entre systèmes juridiques en droit public interne. Pour Kelsen, l'autonomie constitutionnelle permet de déterminer le degré d'indépendance des différents systèmes normatifs au sein même de l'État. Ce qui est en cause, selon lui, c'est donc la question de la reconnaissance ou non, au sein de l'ordre juridique étatique, de « sous-systèmes » autonomes constitués par les normes émises par les collectivités locales, les syndicats, les associations, etc.

En France, l'évolution institutionnelle des outre-mer français, depuis les révisions constitutionnelles du 20 juillet 1998 sur la Nouvelle-Calédonie et du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République, paraît constituer le prélude à un assouplissement de l'indivisibilité de la République puisqu'une autonomie politique a été reconnue d'abord au profit de la Nouvelle-Calédonie, puis de certaines collectivités de l'article 74 de la Constitution, comme la Polynésie française, sans pour autant renoncer au principe d'indivisibilité de la République.

## Indépendance

L'indépendance correspond à l'état de ce qui ne dépend de rien d'autre. En ce sens, elle est assimilée aux notions d'émancipation et de liberté. En droit public, elle a été définie par René Capitant comme la

« situation d'un organe ou d'une collectivité qui n'est pas soumis à un autre organe ou à une autre collectivité ». Pour une collectivité publique, l'indépendance apparaît donc comme la situation d'une collectivité non subordonnée à une collectivité étrangère. Lorsqu'il s'agit de l'indépendance d'un État, la notion est souvent employée comme synonyme de souveraineté, c'est-à-dire du droit pour un État d'exercer par lui-même l'ensemble de ses compétences internes et externes sans subordination à un autre État ou à une autorité internationale. Mais l'indépendance doit aussi être prise en compte en tant que situation de fait, dans le sens où il s'agit de la possibilité pour un État de décider librement et de régler ses affaires. Dans cette acception, l'indépendance relèverait plutôt des faits tandis que, du point de vue du droit, il faudrait parler de souveraineté. Dans l'ordre international, l'indépendance revêt principalement trois dimensions : juridique, politique et économique.

Pour les outre-mer, l'indépendance ou, pour mieux s'exprimer, la pleine souveraineté signifie une émancipation par rapport à la souveraineté exercée par la République française. Une question qui peut se poser à cet égard est celle de la viabilité concrète des indépendances s'agissant de territoires exigus comprenant une population réduite, surtout dans un contexte de mondialisation. Ainsi, même Jean-Marie Tjibaou, héraut du mouvement indépendantiste en Nouvelle-Calédonie, prenant en compte que l'indépendance est une notion de fait, relevait : « L'indépendance, c'est le pouvoir de gérer la totalité des besoins créés par la colonisation, par le système en place. [...] Pour un petit pays comme le nôtre, l'indépendance, c'est de bien calculer les interdépendances<sup>4</sup>. »

En somme, lorsqu'on se penche sur ces trois notions de décentralisation, d'autonomie et d'indépendance, en laissant de côté la charge émotionnelle qu'elles peuvent receler, et qu'on s'en sert comme grille d'analyse de ce que l'on a pu appeler la « crise existentielle » que traversent actuellement les outre-mer français, il apparaît que, juridiquement, des marges de manœuvre existent bel et bien. En effet, hormis le cas très particulier de la Nouvelle-Calédonie, qui est sans doute déjà engagée sur une trajectoire d'acquisition de la souveraineté à plus ou moins long terme, le plus vraisemblablement en partenariat avec la France, les autres collectivités situées outre-mer peuvent encore gagner en autonomie, c'est-à-dire en partage du pouvoir politique, sans pour autant remettre en cause le principe constitutionnel d'indivisibilité de la République. Selon nous, c'est sans doute à ce prix, en réinventant son rapport avec ses anciennes colonies, que la France parviendra à faire vivre la promesse républicaine d'égalité au-delà des limites de l'Hexagone. ●

3. Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, rééd. LGDJ-Bruylant, coll. « La pensée juridique », 1997, p. 364.

4. Entretien avec Jean-Marie Tjibaou, « Notre identité est devant nous », *Les Temps modernes*, n° 464, 1985.

Florence Faberon

Professeure de droit public à l'université de Guyane.

# L'Union européenne et ses outre-mer

Quoi de commun entre les Canaries, le Groenland, Aruba, Madère ou Mayotte ? Issus des empires coloniaux, ces espaces contrastés diffèrent : climats, ressources naturelles, niveaux de développement économique et de dépendance à l'égard de leur métropole, positionnements stratégiques, infrastructures touristiques. Ces régions ultrapériphériques (RUP) et ces pays et territoires d'outre-mer (PTOM) incarnent, à leur manière, les ambitions de solidarité et de cohésion de l'Union européenne.

L'Union européenne rayonne par ses outre-mer. Nous rappelions, en entame du colloque que nous avons organisé en 2017 : *L'Union européenne et ses outre-mer. Quelle communauté de destin ?*<sup>1</sup>, et dont nous reprenons des lignes directrices dans cette contribution, des mots qui font sens : solidarité, cohésion, altérité, unité, diversité, singularités, spécificités, complémentarités, égalité, équité, potentialités.

Les outre-mer, ce sont des réalités plurielles. Si des dynamiques sont communes, d'autres sont bien disparates. Cinq États ont des outre-mer au-delà de l'Europe continentale : la France, l'Espagne, le Portugal, le Danemark et les Pays-Bas. Les outre-mer européens se rassemblent en deux catégories : les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Les RUP sont au nombre de neuf : Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Martin, Açores, Madère, îles Canaries. Les RUP sont reconnues par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elles sont parties de l'Union européenne, avec le respect nécessaire de son droit en même temps que la possibilité d'un traitement différencié depuis le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997. Il est à noter que le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 a facilité les évolutions institutionnelles avec la « clause passerelle », qui permet de passer d'un statut à l'autre, à l'instar de Saint-Barthélemy en 2012, qui est devenu un PTOM, ou de Mayotte, qui a fait le chemin inverse en 2014. Les RUP appartiennent à la zone euro, mais les RUP françaises ne sont pas dans l'espace Schengen. Les

RUP sont éligibles aux fonds structurels et d'investissement européens.

S'agissant des PTOM, depuis 2020, avec le Brexit, ils sont passés de 25 à 13<sup>2</sup> : Groenland pour le Danemark ; Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius et Sint Maarten pour les Pays-Bas ; Polynésie française, TAAF, Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna pour la France. C'est une catégorie qui s'amenuise et qui pourrait se réduire encore à l'avenir, sous l'effet des évolutions institutionnelles des territoires concernés. C'est le cas, par exemple, au sujet des perspectives d'indépendance au Groenland ou encore avec les autonomies de plus en plus affirmées. Aux Pays-Bas, la dissolution de l'État fédéral autonome des Antilles néerlandaises a eu pour résultat la création de deux États autonomes dans le Royaume des Pays-Bas : Curaçao et Sint-Maarten. Dans les Antilles néerlandaises, Aruba a pu afficher des velléités indépendantistes (vote pour l'indépendance en 1977), finalement abandonnées. Aruba est devenue un État associé en 1986. De nouveaux accords sont intervenus avec la dissolution des Antilles néerlandaises. Dans leurs relations à leurs outre-mer, les Pays-Bas présentent les caractéristiques d'une organisation fédérale. Curaçao et Sint Maarten sont devenus des États autonomes, comme Aruba. Bonaire, Saba et Sint Eustatius, parties de l'État des Pays-Bas, sont des communes à statut particulier qui pourraient devenir des RUP.

Les PTOM, qui bénéficient d'un régime d'association, ne sont pas partie intégrante de l'Union européenne. Ils disposent d'une large autonomie. Le droit de l'Union européenne ne s'y applique pas, mais il

1. Florence Faberon (dir.), *L'Union européenne et ses outre-mer. Quelle communauté de destin ?*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2018.

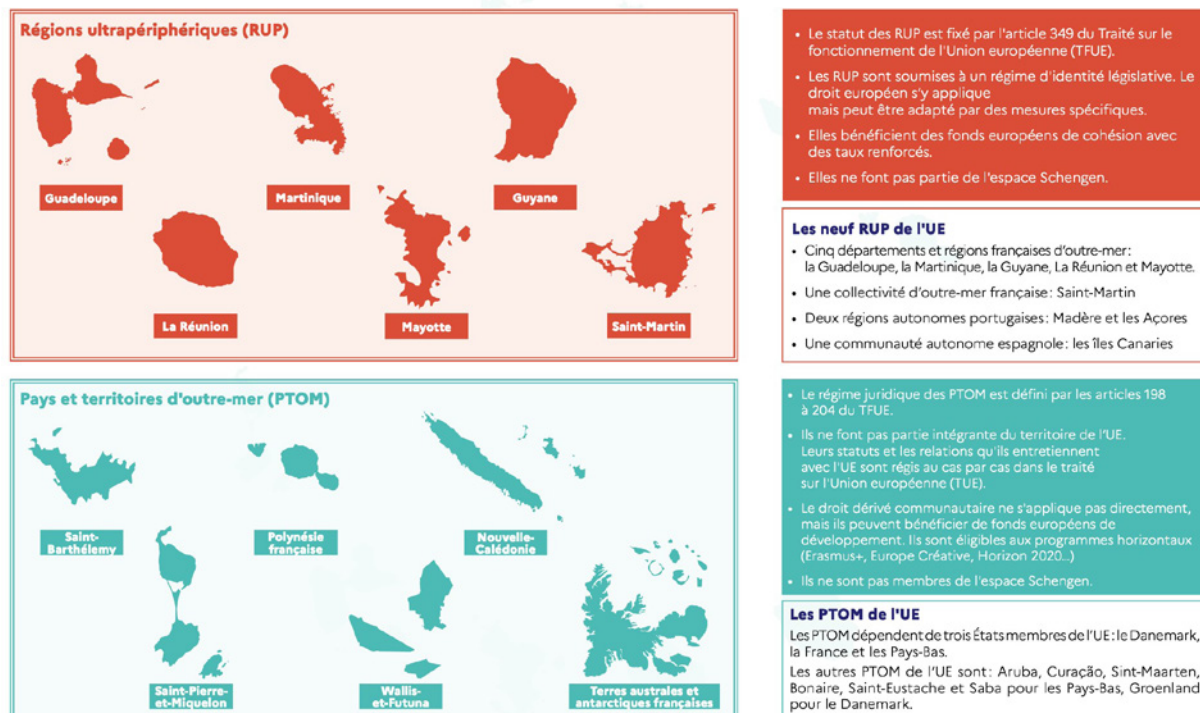
2. Douze PTOM britanniques, dont trois non habités, sont sortis de l'Union européenne. La France est désormais le seul pays de l'Union européenne dans le Pacifique.

existe une éligibilité à des programmes de l'Union européenne, et les citoyens des PTOM sont citoyens de l'Union européenne. L'euro n'y est présent qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

Quelles relations l'Union européenne entretient-elle avec ses outre-mer ? Entre unité et diversité, l'Union euro-

péenne relève le défi des outre-mer par une politique de cohésion et un principe de solidarité fortement affirmé depuis les débuts de la construction européenne. Face à des contraintes fortes, les outre-mer doivent réaffirmer leur identité et se présenter comme « territoires de solutions » pour répondre aux défis non seulement de l'Union européenne, mais plus encore de la planète.

### UN CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL SPÉCIFIQUE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE



## I. Vers des solidarités concrètes aux visages différenciés

Les outre-mer affirment ce qu'ils sont, entre unité et diversité, et imposent à l'Europe de déployer des politiques à la hauteur d'exigences que l'on pourrait penser contradictoires. La solidarité tente de faire lien et d'agréger les contraires au service d'une politique de cohésion.

### A. Identité, unité et diversité

Les outre-mer présentent un intérêt géostratégique fort, par leur présence dans tous les océans. Des valeurs communes structurent l'Union européenne et ses outre-mer, y compris les PTOM. D'autres éléments différencient ces outre-mer selon leur plus ou moins grande intégration à l'Union européenne.

En tant que territoires de l'Union, les RUP peuvent bénéficier de subventions, de mesures spécifiques, de dotations pour renforcer la coopération avec leur environnement régional et d'aides d'État.

Les PTOM sont particulièrement hétérogènes et font place en leur sein à des « outre-mer extrêmes », des « outre-mer inattendus » y compris dans l'extrême froid<sup>3</sup>. Le Groenland y présente des spécificités pour un temps qui pourrait s'avérer limité : il pourrait devenir indépendant. Les relations entre l'Union et le Groenland sont désormais régies par la décision du Conseil 2021/1764 du 5 octobre 2021 avec la volonté d'un partenariat global. Les objectifs résident dans la volonté de préserver des liens étroits et durables, de mettre en avant le positionnement géos-

3. François Garde, « Outre-mer extrêmes, outre-mer inattendus », in Florence Faberon (dir.), *op. cit.*, p. 49-53.

stratégique du Groenland, de garantir un accord sur la pêche et une coopération sur l'Arctique, de prévoir un plan d'action proactif ainsi que la poursuite des intérêts mutuels.

La diversité est dans la spécificité de chacun des territoires concernés au-delà de leur appartenance à une catégorie différente : RUP ou PTOM. Chacun est un tout en participant à un tout.

Un principe semble vouloir transcender la construction d'ensemble de l'Union européenne. Il s'agit de la solidarité, une solidarité qui veut servir la cohésion et le développement, qui trouve des voies d'adaptation selon les outre-mer et à l'intérieur même des catégories ultramarines.

### **B. Une solidarité cohésive et facteur de développement**

La solidarité est au fondement et au centre de la construction européenne et d'une forme d'« Europe providence<sup>4</sup> » au service d'un développement économique, social et territorial, et du principe d'égalité. L'égalité est à la base de l'intégration européenne et fonde une politique de cohésion et de solidarité par péréquation, redistribution et développement.

Les politiques matérielles de l'Union européenne servent le principe de solidarité. Cette solidarité peut être une solidarité dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne, et l'on pense aux pays tiers et aux territoires voisins des RUP, une solidarité entre l'Union européenne et les PTOM et une solidarité interne à l'Union européenne et intégrant l'ultrapériphéricité.

Les RUP doivent pouvoir prétendre aux mêmes opportunités que tout autre territoire. C'est une expression même de la solidarité que d'affirmer que la solidarité vaut pour l'ensemble de l'Union européenne, dont l'outre-mer. Des droits sont dus aux personnes, du fait de la citoyenneté de l'Union européenne, et aux territoires, du fait de leur appartenance à l'Europe. Au nom de la solidarité, il s'agit aussi de combler les écarts et de répondre aux défis de l'éloignement, de l'insularité, du climat, des dépendances économiques, de la démographie... Au nom de la solidarité, il peut s'agir d'appliquer les mêmes droits et les mêmes politiques, ou encore de conduire des politiques spécifiques outre-mer et plus encore une politique de cohésion.

Au nom de la solidarité, il est possible d'adapter et même de déroger, même si c'est à pas comptés. La solidarité et la cohésion érigées en principe et en objectif induisent la possibilité de moduler territorialement le droit<sup>5</sup>. En matière de dérogation, il ne doit y avoir ni excessivité temporelle ni démesure dans l'écart à la norme. Les mesures doivent être précisément déterminées et la mise en œuvre strictement contrôlée. Il convient de tenir compte des spécificités ultramarines et de pouvoir y répondre si nécessaire et sans excès en sortant du droit commun.

Les relations entre l'Union européenne et les PTOM sont fondées sur une association dont l'objet est de promouvoir le développement économique et social des pays et territoires et d'établir des relations économiques étroites entre ceux-ci et l'Union dans son ensemble. Par cette association, il s'agit de développer un partenariat propre à favoriser le développement durable des PTOM ainsi qu'à promouvoir les valeurs et les normes de l'Union dans le reste du monde. La mise en œuvre de la solidarité passe par le dialogue et un programme de financement. Sur le plan financier, le programme 2021-2027 s'élève à 500 millions d'euros. Tous les PTOM sont désormais financés sur le budget de l'Union européenne.

## **II. Des contraintes toujours élevées et des outre-mer qui doivent réaffirmer leurs identités et leurs forces au sein de l'Union européenne**

Les outre-mer européens présentent indéniablement des atouts : biodiversité, situation stratégique, des populations jeunes, une diversité culturelle... Mais ils se confrontent aussi à de nombreux défis toujours patents, multiples et qui tiennent à des enjeux économiques, sociaux, institutionnels ou territoriaux. On peut, par ailleurs, trouver dans les outre-mer des réponses innovantes aux défis mondiaux.

### **A. Des défis multiples toujours à relever**

Les défis ultramarins européens se présentent à l'échelle d'un territoire, ou sont communs à plusieurs territoires et doivent être relevés ensemble.

Développer la croissance s'impose à chacun et à tous dans un contexte de mondialisation. Cela implique par exemple de ne pas tuer une économie locale par

4. Didier Blanc, « L'Union européenne, un espace de solidarité pour ses outre-mer intégrés », in Florence Faberon (dir.), *op. cit.*, p. 30.

5. Voir Danielle Perrot, « Les RUP, l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique de l'Union et régions dérogatoires : le cas des régions ultrapériphériques », in Laurence Potvin-Solis, *L'Union européenne et les territoires*, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 253-276.

le jeu d'un accord international. Pour développer la croissance, il appartient aux outre-mer européens de s'appuyer sur l'économie bleue durable. L'environnement, la biodiversité, les énergies renouvelables sont centraux. Il faut relever les défis de l'insularité, du climat, des risques naturels et de la pharmacologie. La question de l'approvisionnement en matières premières s'impose. Il importe de diversifier l'économie, de développer le tourisme et de lutter contre la fracture numérique ainsi que d'accompagner une croissance durable et neutre sur le plan environnemental. En matière de tourisme, si les Canaries sont une destination majeure, ce n'est pas le cas des outre-mer français, qui s'affichent avec une faible notoriété, sous réserve d'une exception pour les Petites Antilles. On retrouve une activité touristique dans les PTOM des Pays-Bas<sup>6</sup>.

Tous les outre-mer, même si cela peut être de façon différenciée à l'intérieur des territoires eux-mêmes, sont confrontés aux questions de l'exclusion et de la pauvreté, de l'analphabétisme, du chômage, de la criminalité, de la santé, de l'éducation, de la formation professionnelle, de la multiculturalité, sans compter, pour certains territoires, de manière accusée, celles des migrations et des mineurs non accompagnés (Guyane, Mayotte et Saint-Martin).

La question est aussi celle des transports et donc de la mobilité, dont celle des travailleurs, des continuités territoriales et des infrastructures. Il s'agit aussi de développer des solutions locales, par exemple en matière de gestion des déchets.

La recherche ne saurait être oubliée. Les outre-mer doivent démontrer un potentiel en la matière, et il faut leur en donner les moyens. Des recherches sur les outre-mer peuvent, par ailleurs, être perçues par les pairs comme exotiques et peuvent rendre difficile l'entrée dans une carrière universitaire. Au-delà de la recherche se dresse un défi de la connaissance des outre-mer et de la valorisation de leurs forces.

## **B. La coordination des acteurs et la coopération régionale : une ambition en demi-teinte**

Une communauté de destin se construit par une commune volonté d'agir en commun et par une capacité à dialoguer et à se coordonner. C'est indispensable au fonctionnement quotidien. C'est fondamental pour affronter les crises et leur gestion commune. Les

acteurs sont tant internes qu'externes et renvoient aussi aux populations elles-mêmes. L'une des difficultés qui apparaît est celle du dialogue des outre-mer avec leur métropole, c'est celle de travailler dans la fluidité, c'est aussi celle d'exister, y compris au sein des institutions nationales et européennes<sup>7</sup>.

L'un des défis des outre-mer européens est d'exister, au sein de leur État et dans le concert européen, d'être au cœur des politiques européennes et de compter à l'échelle mondiale. Cela demande, par exemple, au sein du Parlement européen, de faire front commun pour les RUP ou encore simplement d'avoir une représentation au sein du Parlement : aujourd'hui, il n'y a plus de représentant français d'un PTOM en raison du changement du mode d'élection.

Exister, c'est aussi être pris en compte pour ce qui rassemble, mais encore au nom des spécificités et des potentialités. La question se pose du sentiment d'appartenance à son pays, à sa zone géographique et à l'Union européenne<sup>8</sup>. Certains territoires peuvent exprimer un sentiment d'abandon de leur métropole.

Les outre-mer européens et, partant, l'Union européenne, rayonnent par une intégration régionale réussie. Il ne faut pas seulement raisonner à l'échelle de l'Europe mais aussi au niveau des bassins régionaux. La coopération régionale permet des mobilités au sein d'un même bassin et le développement des projets de coopération. Et pourtant, les sociétés ultramarines tournent trop souvent le dos à leur environnement régional.

La coopération régionale est une force, non seulement pour les RUP, mais aussi pour les PTOM. La coopération est aussi celle des RUP ou des PTOM avec les États voisins, celle des RUP avec les PTOM et inversement. RUP et PTOM peuvent être de véritables « ambassadeurs de l'Union européenne dans leur région<sup>9</sup> », et c'est l'opportunité pour les RUP de faire rayonner les intérêts et les valeurs de l'Union européenne dans leurs zones géographiques.

Pour conclure, l'un des défis est de reconnaître et de promouvoir véritablement le potentiel de chacun. C'est d'inscrire les RUP et les PTOM dans de véritables logiques de résilience et de faire entendre leurs voix en donnant à connaître leurs forces. ●

6. Voir Jean-Christophe Gay, « Un tour d'horizon des outre-mer de l'Union européenne », in Florence Faberon (dir.), *op. cit.*, p. 23 et 25.

7. Voir le rapport d'information du Sénat, n° 651 (2019-2020) déposé le 16 juillet 2020, *Les enjeux financiers et fiscaux pour les outre-mer en 2020*.

8. Voir Antoine Karam, in Florence Faberon (dir.), *op. cit.*, p. 108 et 109.

9. Voir Maurice Ponga à propos des PTOM, in Florence Faberon (dir.), *op. cit.*, p. 106.

Vincent Martigny

Professeur de science politique à l'université de Nice et à l'École polytechnique.

# Identités politiques et comportements électoraux dans les DROM

Les clivages et les comportements politiques dans les DROM traduisent une histoire longue, des évolutions institutionnelles récentes et des situations sociales problématiques. Lors des élections présidentielles de 2022, ces cinq territoires ont d'abord voté en masse, au premier tour, pour Jean-Luc Mélenchon avant de tous placer largement en tête Marine Le Pen au second tour. Les DROM dénotent ainsi une dimension antisystème prononcée.

L'élection présidentielle de 2022 a constitué un coup de tonnerre dans le ciel politique des outre-mer, illustrant la singularité électorale de ces territoires<sup>1</sup>. Dans les DROM, après avoir largement placé Jean-Luc Mélenchon en tête du premier tour de l'élection, c'est Marine Le Pen qui l'a très largement emporté au second. Au-delà de la surprise, un tel résultat semble indiquer des comportements politiques spécifiques dans les cinq régions ultramarines historiques relevant de l'article 73 de

la Constitution – Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Mayotte –, partagées entre dynamiques nationales et influence forte des particularités locales. Il témoigne, par ailleurs, d'un investissement nouveau des partis politiques nationaux dans ces régions, dont le poids électoral ne saurait être négligé : plus d'un million et demi d'électeurs, auquel il convient d'ajouter le « sixième DOM » constitué par la diaspora vivant dans l'Hexagone, avec environ un demi-million de personnes supplémentaires.

## Les outre-mer et leurs représentations parlementaires

Au total, l'outre-mer, avec les parlementaires des DROM et ceux des collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna), compte 27 députés à l'Assemblée nationale, 23 sénateurs et 4 députés européens. L'ensemble des électeurs dans les DROM et les COM représente environ 5 % du corps électoral français, représentés par 5 % des députés à l'Assemblée, 5 % des députés européens et 7 % des sénateurs.

1. L'auteur souhaite remercier Audrey Célestine pour les discussions et les remarques qui ont permis d'enrichir cet article.



## Comportements et paysages politiques dans les DROM

Il n'est pas possible de comprendre la vie politique dans les DROM sans prendre en considération les grands clivages qui s'organisent, depuis la départementalisation de 1946, autour des questions liées au statut institutionnel et au lien rattachant ces territoires à l'Hexagone. Comme le souligne le professeur de science politique Justin Daniel, les comportements et divisions politiques doivent s'analyser à l'aune de trois grandes tendances : une assimilation politique et culturelle à l'Hexagone (majoritaire dans l'opinion), une autonomie statutaire ménageant une place singulière au sein de l'ensemble français, une revendication d'indépendance, ou, à tout le moins, d'une « altérité radicale », que l'on retrouve aux Antilles avec le Mouvement indépendantiste martiniquais (MIM) ou l'Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG)<sup>2</sup>.

Le paysage politique et les comportements électoraux ont cependant connu, depuis vingt ans, des transformations par rapport à la situation née de la départementalisation de 1946, avec son cortège d'espoirs déçus et de limites. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 a contribué à la mise en place de politiques de reconnaissance de la différence culturelle dans les DROM, caractérisées par le mot d'ordre du « droit à la différence ». Les années 1980 ont marqué des politiques de valorisation des langues et des cultures créoles, privant les autonomistes et les indépendantistes d'un argument majeur. Cette rupture avec le jacobinisme de la période précédente s'est accompagnée d'une décentralisation permettant l'émergence de pouvoirs locaux, déplaçant les revendications vers les stratégies de développement. En outre, la réforme institutionnelle de 2003, permettant une évolution statutaire « à la carte », a introduit une diversification statutaire des DROM.

Le paysage politique y reste marqué par plusieurs traits caractéristiques. Le premier est le faible niveau de participation électorale. L'implication des citoyens ultramarins est, au niveau local, plus importante qu'en moyenne nationale. En revanche, les élections nationales se caractérisent par une abstention record avec, lors de l'élection présidentielle en 2022, un taux allant de 41 % à La Réunion à 61 % en Guyane. Les législatives de 2022 ont été le théâtre d'un décrochage record, avec une participation allant de 26 % en Martinique à 49 % à Mayotte.

Les formes de la vie politique dans les DROM procèdent des inégalités très élevées dans ces territoires pauvres, où la demande de protection par l'État est forte et où le retrait des services publics a des conséquences lourdes sur la vie quotidienne des habitants. Rappelons que le taux de chômage dans les DROM figure parmi les plus importants d'Europe, que le

revenu moyen par habitant est de 30 % à 50 % plus faible que dans le reste du territoire national, et que les prix des biens de consommation courante sont plus élevés du fait de situations de monopoles et de l'octroi de mer, un impôt qui finance les collectivités territoriales. D'où des mouvements sociaux récurrents venant exprimer le sentiment de relégation de territoires se percevant comme à la périphérie de la République, du mouvement LKP en 2009 aux Antilles aux gilets jaunes qui ont connu à La Réunion une vivacité tout à fait remarquable. À cela viennent s'ajouter des manquements de l'État à ses responsabilités, que ce soit à travers le scandale du chlordécone ou la gestion de la politique l'eau en Guadeloupe, ou encore l'insécurité et l'immigration en Guyane et à Mayotte. Cette situation s'est trouvée accentuée par la pandémie de COVID-19. Cette dernière a été durement ressentie dans des territoires où le confinement et la quasi-obligation vaccinale ont réveillé des souvenirs douloureux de privations de liberté durant l'esclavage et la colonisation, notamment aux Antilles, où près de 60 % de la population a refusé de se faire vacciner.

## Progression de la France insoumise et du Rassemblement national

Ces facteurs peuvent également expliquer le faible enracinement local des partis centristes, au profit d'une progression importante de La France insoumise et du Rassemblement national depuis une décennie. Le vote des DROM lors des élections présidentielles jusqu'en 2012 avait tendance à être légitimiste, les candidats du PS et de la droite concentrant les trois quarts des suffrages du premier tour lors des élections de 1995, 2002 et 2007, le vote pour le FN étant alors quasiment inexistant. Face à cela, la situation de LREM, qui aurait pu récupérer le vote légitimiste, frappe par le faible enracinement du parti présidentiel et du président candidat. Après un engouement relatif lors de l'élection présidentielle de 2017, seul le président de la région Guadeloupe lui a apporté son soutien en 2022, et la majorité présidentielle n'a remporté aucune circonscription aux élections législatives ni aucune ville significative aux élections municipales. Les mouvements de gauche dominent largement le paysage politique des DROM, à l'exception de Mayotte, fortement ancrée à droite. Cette assise, construite de longue date, permet aux formations de gauche, seules ou en coalition, de contrôler deux des trois exécutifs régionaux (La Réunion et Guadeloupe), les deux assemblées uniques de Martinique et de Guyane, le département en Guadeloupe, ainsi que l'immense majorité des villes. Aux élections législatives, sur 19 circonscriptions, la Nupes en a remporté 14, deux étant occupées par des divers gauche, laissant seulement trois députés à la droite (deux LR et un dissident). Aux élections présidentielles de 2022, Jean-Luc Mélenchon réalise d'excellents scores en Martinique, à La Réunion et en Guadeloupe.

2. Justin Daniel, « Cadre institutionnel et vie politique outre-mer », in *Pouvoirs* n° 113, 2005, pp. 131-143.

La mise en avant par Jean-Luc Mélenchon du concept de « créolisation », forgé par l'intellectuel martiniquais Édouard Glissant dans son appréhension de la société française et de son évolution, contribue à donner un ton particulier à ses positions au sujet des outre-mer. À cela s'ajoute une

maîtrise des dossiers, grâce à un travail parlementaire marqué sur les questions ultramarines par le groupe LFI à l'Assemblée nationale. Aux Antilles comme à La Réunion, LFI dispose de relais militants locaux distants des élus mais influents au sein de la population.

RÉSULTATS DU DEUXIÈME TOUR DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES DE 2017 ET DE 2022 DANS LES CINQ DROM

| 2017       |            |            |        |            |         |
|------------|------------|------------|--------|------------|---------|
|            | Martinique | Guadeloupe | Guyane | La Réunion | Mayotte |
| E. Macron  | 78 %       | 75 %       | 65 %   | 60 %       | 57 %    |
| M. Le Pen  | 22 %       | 25 %       | 35 %   | 40 %       | 43 %    |
| Abstention | 50 %       | 51 %       | 58 %   | 37 %       | 54 %    |

Résultats France entière : E. Macron : 66 %, M. Le Pen : 34 %.

| 2022       |            |            |        |            |         |
|------------|------------|------------|--------|------------|---------|
|            | Martinique | Guadeloupe | Guyane | La Réunion | Mayotte |
| E. Macron  | 39 %       | 30 %       | 39 %   | 40 %       | 41 %    |
| M. Le Pen  | 61 %       | 70 %       | 61 %   | 60 %       | 59 %    |
| Abstention | 55 %       | 53 %       | 61 %   | 41 %       | 55 %    |

Résultats France entière : E. Macron : 59 %, M. Le Pen : 41 %.



De son côté, la candidate du Rassemblement national a connu une très forte poussée lors de l'élection présidentielle, notamment lors du second tour, au cours duquel elle domine largement Emmanuel Macron dans les cinq DROM. Sa progression était déjà constatée lors de l'élection de 2017, où elle avait atteint des scores historiques pour cette formation politique longtemps négligeable dans ces territoires. Sa progression est nette en 2022 aux Antilles et à Mayotte, où elle profite de l'effondrement de Valérie Pécresse. C'est au second tour que ses résultats sont les plus impressionnants, surclassant largement Emmanuel Macron dans tous les territoires concernés.

### Des outre-mer plus antisystème

Il est possible de considérer le résultat du second tour de 2022 comme celui d'un mouvement antisystème, voire anti-Macron, tant la figure du chef de l'État concentre le sentiment d'être méprisé par les autorités nationales. À cela s'ajoute une inquiétude face aux entrées irrégulières d'étrangers sur le territoire national dans ces enclaves européennes entourées de pays pauvres, et où s'exprime un ras-le-bol à l'encontre des Surinamiens en Guyane, des Haïtiens aux Antilles et des Comoriens à Mayotte et à La Réunion. Quoique profondément multiethniques et marqués par le syncrétisme culturel et religieux, ces territoires sont aussi traversés de tensions identitaires que l'immigration illégale vient cristalliser. L'invisibilisation et le désintérêt pour ces territoires au niveau national, corollaire d'une méconnaissance des spécificités locales et du potentiel de ces sociétés riches d'une immense diversité culturelle et écologique, sont les principaux moteurs de la colère contre un système qui les ignore.

Les comportements électoraux dans les DROM se caractérisent finalement par plusieurs tendances, malgré un poids politique incertain du fait de trajectoires institutionnelles variées et du fort taux d'abstention aux élections. D'abord s'y repère une domination persistante de la gauche, mais aussi et surtout des candidats considérés au niveau national comme aux deux extrémités du champ politique. Contrairement au président-candidat, qui focalise l'animosité des populations locales, Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen ont compris de longue date que le sentiment de relégation et d'injustice sociale était de nature à fournir un débouché électoral pour leurs idées. Ils ont multiplié les attentions envers les Ultramarins depuis plusieurs années, y effectuant plusieurs déplacements durant la dernière campagne présidentielle. Chacun à sa manière a su intégrer la question des outre-mer dans son récit national. C'est le thème de la créolisation chez Jean-Luc Mélenchon. Marine Le Pen, quant à elle, ne cesse de rappeler son attachement à ces territoires français depuis plusieurs siècles, et sa volonté de porter leur voix au niveau national. Plus généralement, ce qui frappe l'observateur de la vie politique des DROM est que ces territoires sont autant de loupes grossissantes des colères et des angoisses sociales et culturelles françaises, puisque tout y est plus visible qu'ailleurs. Pour y faire face, il n'est plus suffisant de clamer un attachement à « l'Outre-mer » ou, au contraire, de brandir la menace d'une autonomie qui ne suscite pas d'adhésion majoritaire. Entre spécificités locales et projections nationales, les DROM reflètent, plus que jamais, les espoirs et les attentes des Français d'outre-mer vis-à-vis des pouvoirs publics et de la République. ●

Frédéric Marinacce

Directeur général délégué chargé des politiques  
familiales et sociales à la Caisse nationale  
des allocations familiales (CNAF).

Jean-Marc Bedon

Coordonnateur de projets,  
référént outre-mer à la CNAF

# Les prestations sociales et familiales dans les outre-mer

Le paysage institutionnel ultramarin de la sécurité sociale diffère de celui de la métropole. Les caisses d'allocations familiales, qui versent les principales prestations sociales et familiales, sont de création plus récente en outre-mer. Les droits s'harmonisent avec le reste du territoire national, mais des spécificités demeurent. Ces prestations des CAF représentent leurs seuls revenus pour un tiers des allocataires. C'est le cas de moins d'un allocataire sur cinq en métropole.

**L**a sécurité sociale assure, pour l'ensemble des citoyens, une couverture face aux risques sociaux. Sa mise en œuvre est subdivisée en différents régimes : le régime agricole pour les exploitants et salariés agricoles, les régimes spéciaux pour les salariés de grandes entreprises, notamment publiques, et le régime général, qui couvre 90 % de la population. Pour le régime général, sa prise en charge et sa gestion sont réparties entre six branches différentes : la branche famille, représentée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et son réseau de 101 caisses d'allocations familiales (CAF) ; la branche maladie et risques professionnels, représentée par la Caisse nationale d'assurance maladie ; la branche retraite, qui s'appuie sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse ; la branche autonomie, représentée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; et enfin la branche recouvrement, pilotée par le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf). Chacune de ces branches s'organise selon une hiérarchie d'organismes nationaux, régionaux et locaux, gérés paritairement et placés sous la tutelle des ministères chargés de la sécurité sociale.

## Une organisation ultramarine particulière et composite

Dans les régions et départements d'outre-mer (DROM : Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte), la mise en œuvre de la sécurité sociale, c'est-à-dire la gestion et le versement des allocations et des prestations, repose uniquement sur deux organismes distincts : d'un côté, les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) et, d'un autre côté, les caisses d'allocations familiales. Le département de Mayotte est un cas particulier, puisqu'il est doté d'une seule caisse couvrant l'ensemble des branches : la Caisse de sécurité sociale de Mayotte. Toutefois, l'activité développée par cette caisse au titre des prestations et politiques familiales est pleinement intégrée au réseau des CAF, piloté par la Caisse nationale des allocations familiales.

S'agissant des territoires ayant le statut de collectivité d'outre-mer (COM : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon et les

Terres australes et antarctiques françaises), le choix a été fait de confier la gestion des risques relevant de la sécurité sociale et le versement des prestations afférentes à des caisses dites « multibranches », c'est-à-dire couvrant la famille, la vieillesse, la maladie et les accidents du travail mais aussi le recouvrement des cotisations : caisses de prévoyance sociale ou caisses de prestations sociales. On trouve ainsi une Caisse de prévoyance sociale (CPS) à Saint-Pierre-et-Miquelon, une Caisse des prestations sociales dans les îles Wallis et Futuna, une Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de la prévoyance des travailleurs (CAFAT) pour la Nouvelle-Calédonie.

Les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin font exception, puisque, malgré leur statut juridique de COM, c'est la CAF de la Guadeloupe, géographiquement proche, qui assure le versement des prestations familiales et sociales pour les ressortissants de ces territoires, à l'identique des prestations versées en Guadeloupe.

### Les CAF pèsent nationalement près de 100 milliards d'euros

Face à cette complexité et à cette hétérogénéité territoriale en matière d'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, nous retiendrons que la branche famille assure de plein droit son action en faveur des populations métropolitaines, des cinq DROM et des COM de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Sur ce périmètre, les CAF ont versé en 2021 des prestations à plus de 13 millions de foyers allocataires, ce qui représente 32 millions de personnes (allocataires et personnes à charge constituant le foyer de l'allocataire), dont 13,8 millions d'enfants. La branche famille accompagne ainsi sur ce périmètre près de la moitié de la population française.

Les caisses d'allocations familiales gèrent et versent depuis leur création des prestations familiales qui ont pour objectif d'apporter aux familles une aide compensant partiellement les dépenses engagées pour la subsistance et l'éducation des enfants. Au fil des années et au gré des politiques familiales et sociales successives décidées par les pouvoirs publics, le nombre et le champ des prestations légales versées aux familles, et donc les compétences des CAF, se sont élargies, notamment aux prestations sociales et de solidarité, comme les aides personnelles au logement<sup>1</sup>, l'allocation en faveur des personnes en situation de handicap<sup>2</sup>, ou encore le revenu minimum d'insertion (RMI), remplacé depuis 2009 par le revenu

de solidarité active (RSA). De même, l'action des CAF s'est également progressivement étendue à l'action sociale, leur permettant de soutenir également le développement et le fonctionnement de partenaires gestionnaires d'équipements et de services destinés aux enfants, aux jeunes et aux familles (crèches, accueils de loisirs, centres sociaux, foyers de jeunes travailleurs, etc.). Cette action sociale permet aussi de soutenir les familles en difficulté par des aides financières ponctuelles et des actions d'accompagnement (aides aux vacances, naissances multiples, soutien à la parentalité, etc.). Financée par les cotisations des employeurs, les impôts et produits affectés par l'État ou les départements pour certaines prestations<sup>3</sup>, la branche famille a versé 95,5 milliards d'euros de prestations en 2021.

### Des CAF ultramarines singulières et des prestations différentes

Dans ce cadre et au sein de la branche famille, les caisses d'allocations familiales des départements et régions d'outre-mer occupent une place particulière. En effet, leur histoire, la spécificité des prestations légales familiales et sociales versées en faveur des populations au fil du temps et l'importance du poids financier des prestations pour les populations ultramarines distinguent encore aujourd'hui ces territoires de ceux de la métropole, même si de nombreuses mesures visant la convergence des droits en matière de prestations légales ont été prises depuis plusieurs années, en lien avec l'évolution de la législation.

Alors que les caisses d'allocations familiales, dans leur forme actuelle, existent en métropole depuis 1946, c'est seulement au début de la décennie 1970, à la suite de l'ordonnance du 21 août 1967 qui a réformé l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, que les caisses d'allocations familiales ont été créées et mises en place dans les DROM, hors Mayotte, dont la caisse de sécurité sociale n'a vu le jour qu'en 2015, après que l'île est devenue le 101<sup>e</sup> département français, le 31 mars 2011.

Dès leur création, le choix a été de confier aux CAF des DROM un champ de compétences plus étendu que celui dévolu aux CAF métropolitaines. En effet, les CAF d'outre-mer couvrent les ressortissants du régime général mais aussi les ressortissants du régime agricole, qui sont, dans l'Hexagone, couverts par les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA), organismes non présents dans les DROM. À l'époque, le cadre législatif des droits aux alloca-

1. Création de l'allocation de logement familiale (ALF) en 1948, puis de l'allocation de logement sociale (ALS) en 1971 et, enfin, de l'aide personnalisée au logement (APL) en 1977.

2. L'allocation aux adultes handicapés (AAH), créée par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, est versée par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale.

3. L'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité sont financées par l'État, et le RSA par les départements.

tions et leurs montants applicables aux populations d'outre-mer est différent de celui en cours pour les résidents de métropole. Ces écarts, perçus localement comme des injustices, font très tôt l'objet de nombreuses revendications des représentants politiques de ces territoires.

Pour exemple, l'allocation de parent isolé (aujourd'hui RSA majoré), étendue aux départements d'outre-mer en 1978, est versée à un taux de 40 % inférieur à celui de la métropole, et il faudra attendre 2007 pour que le montant de cette prestation soit strictement le même entre les allocataires domiens et métropolitains. De même, l'extension aux DROM, au milieu des années 1990, des prestations versées aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle ou d'une nourrice à domicile interviendra avec onze ans de retard par rapport à la métropole.

### Une égalisation progressive et des différences persistantes

Si ces écarts entre les politiques familiales en métropole et dans les DOM ont pendant longtemps été justifiés par les pouvoirs publics par la nécessité de l'adaptation aux conditions locales, l'intégration progressive au cœur des politiques natalistes des poli-

tiques sociales visant les plus modestes et la forte mobilisation des associations familiales, des syndicats et des conseils d'administration des CAF ultramarines en faveur de l'égalité ont finalement permis, après les années 2000, de gommer les principales différences relatives aux conditions d'accès et aux montants des prestations familiales et sociales.

Aujourd'hui, à l'exception du cas particulier de Mayotte, pour lequel les droits applicables en matière de prestations familiales s'inscrivent encore dans une trajectoire de convergence progressive<sup>4</sup>, l'égalité est presque réalisée sur le plan du droit, et toute nouvelle prestation légale ou extralégale est automatiquement ouverte sur l'ensemble du territoire national et aux mêmes conditions.

Les quelques différences qui persistent pour ces territoires, parfois à leur avantage et parfois en leur défaveur, concernent : les allocations familiales (AF), qui sont versées dès le premier enfant dans les DROM, ainsi qu'à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, à la différence de la métropole, où elles ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant, avec des montants identiques. Pour Mayotte, le montant des allocations familiales est moins élevé à partir du troisième enfant.

ALLOCATIONS FAMILIALES (EN JANVIER 2023 : MONTANT MAXIMAL)

|                           | Métropole | DROM       | Mayotte   |
|---------------------------|-----------|------------|-----------|
| 1 enfant                  | 0 €       | 25,82 €    | 25,82 €   |
| 2 enfants                 | 140,53 €  | 140,53 €   | 140,53 €  |
| 3 enfants                 | 320,59 €  | 320,59 €   | 210,80 €  |
| 4 enfants                 | 500,65 €  | 500,65 €   | 231,14 €  |
| 5 enfants                 | 680,71 €  | 680,71 €   | + 20,33 € |
| par enfant supplémentaire | +180,06 € | + 180,06 € | + 20,33 € |

L'allocation de complément familial est également versée dès le premier enfant dans les DROM, mais avec une limite d'âge fixée aux 5 ans de l'enfant, alors qu'en métropole seules les familles ayant au moins trois enfants peuvent y avoir droit, mais avec une limite d'âge fixée aux 21 ans de l'enfant.

De même, dans le domaine du logement, les locataires domiens occupant un logement dans le parc

social conventionné ne peuvent bénéficier, comme en métropole, d'une aide personnalisée au logement. En revanche, les accédants à la propriété dans les DROM peuvent, si leurs ressources sont modestes, percevoir une aide au logement (aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité), ce qui n'est plus le cas en métropole depuis 2018.

4. À Mayotte, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) et la prime de déménagement ne sont pas applicables, et le complément de libre choix du mode de garde (CMG), les allocations familiales (AF), le complément familial (CF), le revenu de solidarité active (RSA), la prime pour l'activité (PPA) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) restent versés avec des montants différents.

Par ailleurs, les DROM bénéficient également de prestations spécifiques car non applicables en métropole. Il s'agit du revenu de solidarité<sup>5</sup> (RSO). Cette prestation créée en 2001 est versée aux personnes âgées de 55 à 64 ans, bénéficiant du revenu de solidarité active depuis au moins deux années consécutives et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail.

Enfin, les CAF d'outre-mer contribuent au financement de la restauration scolaire afin de réduire le reste à charge pour les familles domiennes. 355 000 enfants scolarisés de la maternelle au lycée ont ainsi bénéficié en 2021 de cette aide permettant de faciliter l'accès à la restauration scolaire et à un repas équilibré à de nombreux enfants issus de familles très modestes. Cette contribution financière apportée par les CAF des DROM souligne une autre particularité domienne : des taux de pauvreté plus élevés qu'en métropole et une forte dépendance monétaire de nombreuses familles aux prestations familiales et sociales versées par les CAF.

### Des prestations d'amortissement social

Les caisses d'allocations familiales et les prestations versées dans les départements d'outre-mer jouent de manière encore plus prégnante que sur le reste

du territoire national un rôle d'amortisseur social. Les territoires d'outre-mer sont en effet marqués par des réalités démographiques et territoriales et des contextes sociaux particuliers, dont le cumul et l'intensité les distinguent fortement des autres départements français. En effet, leurs caractéristiques socioéconomiques sont nettement plus défavorables que celles de la métropole : taux de pauvreté monétaire élevé, faiblesse des taux d'emploi, mais aussi proportion plus élevée qu'en métropole de familles monoparentales, de grossesses précoces, de jeunes déscolarisés, sans formation ou sans emploi, ainsi qu'un taux d'illettrisme et d'illectronisme élevé, particulièrement à Mayotte et en Guyane, deux départements par ailleurs sujets à un fort dynamisme démographique.

L'examen de l'activité des CAF d'outre-mer et de leurs fichiers allocataires confirme les caractéristiques sociales propres à ces territoires et soulignent, plus encore qu'en métropole, les défis sociaux auxquels sont confrontés les CAF et les politiques publiques en matière de redistribution sociale et de solidarité nationale.

En effet, les CAF couvrent 63 % de la population dans les DROM, contre un peu moins de la moitié de la population en métropole.

TAUX DE COUVERTURE DE LA POPULATION PAR LES CAF

| JUIN 2022  | Nombre d'allocataires CAF | Population couverte par la CAF | Population totale du territoire | Taux de couverture par la CAF |
|------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| Guadeloupe | 120 859                   | 252 593                        | 378 416                         | 67 %                          |
| Martinique | 104 065                   | 206 107                        | 352 205                         | 59 %                          |
| Guyane     | 58 399                    | 170 858                        | 296 058                         | 58 %                          |
| La Réunion | 285 614                   | 664 974                        | 869 993                         | 76 %                          |
| Mayotte    | 23 336                    | 91 219                         | 299 022                         | 31 %                          |
| DROM       | 592 273                   | 1 385 751                      | 2 195 754                       | 63 %                          |
| Métropole  | 12 877 165                | 30 098 895                     | 65 646 837                      | 47 %                          |

Source : direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF, fichier ALLSTAT FR6, juin 2022. Estimation INSEE sur la population française au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

5. Le RSO est également ouvert aux populations de Saint-Pierre-et-Miquelon, mais il n'a pas été étendu à Mayotte.

Les allocations familiales (AF) couvrent pour leur part 74 % de la population allocataire domienne, pour 62 % de la population allocataire métropolitaine. Les foyers monoparentaux bénéficiaires de l'allocation de soutien familial (ASF) sont, proportionnellement, deux fois et demi plus nombreux (15 %) qu'en métropole (6 %). S'agissant des minima sociaux, comme le RSA, ses bénéficiaires représentent un allocataire sur trois dans les DROM (hormis à Mayotte) pour seulement un allocataire sur dix en métropole.

Enfin, dernier exemple, probablement le plus révélateur des difficultés sociales de ces territoires : les prestations des CAF perçues tous les mois constituent pour un tiers des allocataires domiens leurs seuls revenus pour vivre ; cette proportion est deux fois plus élevée qu'en métropole, où 17 % des allocataires sont dans cette situation.

DÉPENDANCE AUX PRESTATIONS

| JUIN 2022  | Allocataires dont les prestations constituent les seuls revenus |      |
|------------|-----------------------------------------------------------------|------|
| Guadeloupe | 41 448                                                          | 34 % |
| Martinique | 29 638                                                          | 28 % |
| Guyane     | 24 046                                                          | 41 % |
| La Réunion | 88 845                                                          | 31 % |
| Mayotte    | 6 192                                                           | 27 % |
| DROM       | 190 169                                                         | 32 % |
| Métropole  | 2 140 866                                                       | 17 % |

Source : direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF, fichier ALLSTAT FR6, juin 2022.

Dans ce contexte, les CAF des DROM jouent un rôle essentiel d'amortisseur social : les prestations familiales et sociales, leur poids financier, leur caractère redistributif et de solvabilisation

des familles constituent des leviers importants des politiques publiques de lutte contre les inégalités, mais aussi de cohésion sociale aux deux échelles locale et nationale. ●

Hervé Mariton

Ancien ministre, président de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM).

# Les entreprises outre-mer : contraintes de marché et perspectives

Outre-mer, les entreprises exercent dans des secteurs variés et dans un univers de contraintes et d'opportunités différent de la métropole. Ces entreprises, qui dessinent l'avenir des territoires et des populations, peuvent transformer des géographies et des démographies singulières en avantages. L'économie et l'attractivité des sociétés ultramarines dépendent des capacités de leurs entreprises à dépasser leurs fragilités et à développer leurs atouts.

Il paraît utile d'avoir quelques mesures chiffrées (en observant le retard ou les carences de chiffres en certaines circonstances) des économies dans lesquelles évoluent les entreprises ultramarines<sup>1</sup>.

Le PIB par habitant, plus faible qu'en métropole (sauf en Nouvelle-Calédonie, où il est comparable), se situe sensiblement au même niveau que celui des régions ultrapériphériques espagnoles (Canaries) ou portugaises (Açores, Madère), mais l'écart avec la métropole est plus important. Pour observer l'océan Indien, le PIB par habitant de La Réunion est comparable à celui des Seychelles, supérieur à celui de Maurice, lui-même supérieur à celui de Mayotte, très supérieur à celui des Comores ou de Madagascar.

Le secteur marchand est le plus souvent plus faible qu'en métropole, y compris en comparaison avec la province. Le niveau d'importation est le plus souvent élevé, le niveau d'exportation faible, le taux de couverture (rapport entre la valeur des exportations et celle des importations) très faible. Ainsi, le secteur marchand emploie 44 % des salariés en province (chiffre de 2016) pour 32 % à La Réunion, 35 % en Martinique, 30 % en Guadeloupe, 18 % en Guyane. En 2020, le secteur marchand rend compte de 80 % de la valeur ajoutée en Nouvelle-Calédonie, avec l'observation d'un puissant secteur d'économie mixte. Le taux de couverture exportation sur importation des biens est, en 2019, de 14 % en Martinique, 10 % en Guadeloupe et en Guyane, 5 % à La Réunion, 1 % à Mayotte,

51 % en Polynésie française, 61 % en Nouvelle-Calédonie pour 93 % pour la France entière (2021, biens et services dans ces deux cas). À l'exception de la Nouvelle-Calédonie, le poids de la consommation finale des ménages dans le PIB dépasse de 20 points le niveau français d'ensemble. C'est dire l'importance du secteur de la distribution dans les panoramas économiques des différents territoires. On ajoutera la présence importante d'un secteur informel et un niveau de chômage élevé, particulièrement chez les jeunes.

Cette description introductive n'a pas vocation à enfermer dans un regard déprimé les entreprises ultramarines mais à souligner leurs mérites actuels comme à appeler à leur développement. Les équilibres sociaux reposent trop sur des initiatives publiques dont on ne peut présumer de la stabilité dans leur ampleur. Plus que jamais, l'avenir des sociétés ultramarines suppose le développement de leurs économies et donc de leurs entreprises.

## Un tourisme qui peut se développer

Le tourisme occupe une part essentielle de l'économie polynésienne, importante aux Antilles, significative à La Réunion, plus modeste ailleurs. Après la crise de la COVID, 2023 s'annonce comme une bonne année. Les marchés prospectés méritent d'être diversifiés. La Polynésie dépend beaucoup du marché américain, quand les Antilles s'y adressent trop peu. Cela dépend, en particulier, des liaisons aériennes, qui méritent d'être relancées entre les Antilles, les États-Unis et le Canada.

1. Ce constat a amené la FEDOM à développer une plateforme de visualisation des données disponibles sur l'outre-mer, accessible à tous sur un simple clic : <https://fedom.toucantoco.com/tableau-de-bord-fedom/>.

La question de la qualité des infrastructures joue aussi. Il y a matière à développer en Polynésie un produit mature et à stimuler nettement, aux Antilles, l'investissement en quantité et en qualité. Les coûts de main-d'œuvre y sont supérieurs à d'autres destinations voisines; le produit proposé doit être clairement différent, avec une dimension patrimoniale, environnementale, expérientielle soulignée. Le tourisme affinitaire comme le tourisme local sont des marchés différents, qui assurent des bases solides mais ne doivent pas émettre les efforts nécessaires pour atteindre des cibles plus complexes mais sans doute plus rentables. L'inclusion dans les réseaux touristiques peut être un plus, ainsi de l'entrée de Saint-Pierre de la Martinique dans les « 100 plus beaux détours de France ». La question des compétences, antienne un peu surjouée et dépassée pour le personnel de service, est préoccupante pour l'encadrement. De nouveaux efforts sont déployés, y compris privés, comme le développement des écoles Vatel, mais les jeunes formés – nous y reviendrons – ne se fixent pas toujours sur place. Le tourisme nautique, au potentiel considérable, mérite des infrastructures plus ambitieuses (plus largement, des collectivités tirent des revenus du tourisme sans y investir comme il serait nécessaire). Le marché de la croisière a un potentiel aussi important, pour les grands ou plus petits bateaux. La volonté politique d'accueil est inégale et irrégulière, et mérite d'être explicitée.

Le tourisme outre-mer n'échappera pas à l'évaluation de son empreinte carbone. Les touristes viennent pour des séjours d'une certaine durée, à la différence de week-ends en Europe ou à New York, ce qui représente une première réponse. Les compagnies aériennes, les ports travaillent à leur décarbonation. Certains hôtels engagent une évaluation et montent des stratégies bas carbone. Les réponses ne sont pas toujours évidentes, mais le milieu professionnel est bien conscient de l'enjeu et des attentes, aujourd'hui et demain, de sa clientèle. Le tourisme à Saint-Barthélemy repose sur un modèle très haut de gamme et un immobilier de luxe. Ces deux critères sont présents à Monaco, où la conscience des enjeux écologiques est forte. Les responsables économiques de Saint-Barthélemy échantent avec leurs homologues monégasques...

## Un secteur industriel spécifique

Autant le tourisme est en bonne part tourné vers un marché extérieur, autant l'industrie s'adresse essentiellement – aux exceptions principales de la filière sucre-rhum et de la métallurgie en Nouvelle-Calédonie – à des consommations locales. Cette industrie de substitution à l'importation a la vertu de tempérer les caractères extrêmement tertiariés et dépendants de l'extérieur des économies locales. Elle s'adresse toujours à des marchés isolés (insulaires ou comparables s'agissant de la Guyane) et de petite dimension. Il en résulte, en particulier, une difficulté d'adaptation de l'outil de produc-

tion, en capacité comme en modernité. Nous soulignons l'intérêt d'une évolution de la digitalisation de cet outil (industrie 4.0) permettant une adaptation plus pertinente à ces marchés. Faut-il encore que la proposition de matériel soit disponible. Mais, au-delà de la France, les petits marchés isolés sont assez nombreux dans le monde, et nous pensons qu'il y a, sur ce sujet, une opportunité stratégique à développer pour la France, pertinente dans l'approche « France 2030 ».

L'industrie outre-mer s'est développée à l'abri de mesures de soutien, comme l'octroi de mer, taxation différentielle des produits fabriqués localement ou importés. Mais ce soutien n'interdit pas de rechercher de nouvelles productions. Le lien se fait avec un écosystème de start-up dynamiques débouchant parfois sur des applications industrielles. Des débouchés potentiels spécifiques apparaissent dans la valorisation de bioressources, terrestres ou marines, y compris de pestes végétales, comme les algues sargasses. Dans un secteur plus traditionnel, des marges de progrès importantes sont possibles pour la transformation des fruits tropicaux.

## Des perspectives pour l'énergie et les ressources naturelles

La transition énergétique est, pour les entreprises ultramarines, à la fois une réalité de marché et une perspective. Les territoires intégrés à l'Union européenne sont concernés par ses règles; les autres affichent les mêmes objectifs bas carbone. Or, le point de départ est plus difficile qu'en métropole : le mix énergétique est très carboné, faute d'électricité nucléaire, les importations élevées, les modes de transport à l'intérieur et à l'extérieur des territoires reposent quasi exclusivement sur des hydrocarbures. Mais le potentiel d'énergies renouvelables est important, selon les territoires, par le vent et la mer, l'hydraulique, la géothermie, la biomasse, le solaire. Grandes entreprises nationales et acteurs locaux sont actifs. La question du nucléaire ne s'est jusqu'à présent pas posée et ne figure pas dans les programmations pluriannuelles de l'énergie locales. Mais le sujet n'est plus tabou et mérite d'être posé dans un contexte de développement des petits réacteurs (SMR), par exemple pour fournir des industries énergivores comme la mine et la métallurgie en Nouvelle-Calédonie. L'outre-mer a intérêt à explorer des voies, pour lui originales, et à ouvrir des perspectives sortant des sentiers battus.

L'exportation des ressources naturelles est une réalité historique et bute sur des perspectives très incertaines. Le critère de développement durable est entendu. Sans doute ne l'a-t-il pas toujours été, mais le risque est, aujourd'hui, celui d'une « mise sous cloche » des outre-mer et d'une interruption des projets, quand les territoires voisins en développent ou que, même, des initiatives hors du cadre légal prospèrent. Les entre-



prises en Guyane sont confrontées à un concentré de ces difficultés : orpaillage illégal, contournement des règles sur la pêche, exploitation de la forêt, recherche d'hydrocarbures en mer. Les réponses de l'État, secteur par secteur, sont insuffisantes, et les entreprises ont besoin non seulement de perspectives sectorielles, mais aussi que l'État et les collectivités assument une vision globale du sens du développement durable. « Garder et cultiver son jardin », disait saint François d'Assise. On notera cependant l'émergence de nouvelles entreprises tirant leur activité de la mise en valeur de la diversité et de la richesse biologique locale. Ce créneau est sûrement porteur, mais il n'engendre pas encore un très grand nombre d'emplois.

### BTP et aide à la personne ont des opportunités

Avec le tourisme et la distribution, le BTP est un pilier important de l'activité, toujours très dépendant de la commande publique tant pour les travaux que pour le logement social. Majors nationales et entreprises locales sont sur le marché. Elles sont gravement impactées par de très mauvais délais de paiement d'un grand nombre de collectivités locales et des hôpitaux (quand l'État, lui, paie bien). Cela décourage certains acteurs, restreint l'offre et contribue à l'augmentation des prix. La commande, tant de l'État que des collectivités, subit des à-coups plus marqués qu'en métropole, par l'effet de plans d'urgence engagés en réponse à des crises locales, et d'une plus grande irrégularité du rythme d'investissement des collectivités, lui-même déprimé par l'importance de leurs dépenses de fonctionnement. La démographie positive crée naturellement des besoins, tant en équipements publics qu'en logements, en Guyane et à Mayotte, quand sa dépression impacte la Martinique, la Guadeloupe et la Nouvelle-Calédonie. Des compétences sont développées et peuvent être exportées dans les savoir-faire du bâti tropical.

Le secteur de l'aide à la personne est appelé, du fait d'une offre plus faible qu'en métropole et du vieillissement de la population dans certains territoires, à un développement important, et la *grey economy* est aussi une opportunité d'affaires. Nos territoires sont aussi attractifs par leur offre sanitaire, mais outre-mer comme en métropole, la France sait mal monétiser ce secteur. L'île de Sainte-Lucie (île des Antilles qui n'est pas en France) vante comme argument touristique la proximité d'un système sanitaire sûr et de qualité. Il est en territoire français voisin. Et qui paie ? Quelques entreprises cependant ont pu se développer sur les territoires et même exporter leur savoir-faire, comme Clinifutur, à La Réunion et à Mayotte.

### Communication et distribution

Le secteur de la communication est actif pour répondre à un besoin de connectivité, avec à la fois des acteurs

nationaux et des entreprises locales. Les industries culturelles sont aussi présentes, soit pour des besoins locaux, soit pour des productions proposées sur les marchés extérieurs. Les initiatives de service à distance (*call centers*, activité de conseil, etc.), profitant, entre autres, du décalage horaire avec la métropole, se sont assez peu concrétisées, du fait, notamment, de la comparaison des coûts de main-d'œuvre, par exemple avec Maurice. On pourra cependant citer la lecture de radios médicales en Polynésie.

Reste le secteur de la distribution, central dans les économies locales. Les grandes enseignes sont présentes, très rarement en exploitation directe. L'e-commerce, pour des raisons de délai d'acheminement, est peu développé. Les perspectives démographiques, inégales selon les territoires, impactent évidemment cette activité. Le secteur connaît des mouvements internes, mais c'est assurément celui dont la place, dans les économies locales, est la plus établie. La concurrence est réelle dans la plupart des domaines. Elle rencontre sa limite compte tenu de la taille et de l'isolement des marchés.

### Trois enjeux transversaux

L'application des normes européennes est à la fois une protection (pour la qualité, comme obstacle non tarifaire) et une difficulté quand elle interdit l'accès à des intrants moins coûteux. Elle peut être revendiquée, par exemple, pour garantir de nouveaux produits biosourcés, ou parfois au contraire critiquée.

L'exportation est une ambition difficile à atteindre compte tenu de l'isolement géographique, institutionnel avec les territoires voisins, de la comparaison aussi des coûts de main-d'œuvre ou de l'intensité des aides publiques. La coopération régionale est aussi un appel plus qu'une réalité. Mais il y a des initiatives pour l'offre de l'exportation de savoir-faire.

Enfin, les perspectives des entreprises dépendent beaucoup de leur capacité à attirer de la main-d'œuvre, dans le contexte d'un chômage trop répandu. Le débat sur l'activation réelle du RSA aura une résonance particulière outre-mer. Attirer aussi les compétences, spécialement par le retour au pays ou la venue de jeunes diplômés (ou de moins jeunes talents). La FEDOM souhaite, avec les entreprises, prendre plusieurs initiatives en ce sens, soulignant, à côté de contraintes et de difficultés connues, l'attractivité de nos territoires, le chemin à défricher, en mettant en avant les enjeux intenses qu'y prennent la transition énergétique, la transition écologique, la transformation numérique. Outre-mer, beaucoup est à construire, dans les entreprises existantes, dans les entreprises à créer. C'est affaire d'innovation technique, d'ingénierie financière et de mobilisation des compétences. Il y a des marchés, il y a des perspectives. ●

# Les défis du bâtiment en outre-mer

Cet article, réalisé à partir de contributions des fédérations ultramarines de la FFB, souligne à la fois la diversité des problématiques mais aussi de nombreuses convergences pour le secteur du bâtiment en outre-mer. Plutôt que de présenter les marchés et les activités de chaque territoire, un thème est illustré à partir de l'un d'entre eux. Il en ressort un panorama des défis de l'adaptation des normes, de la nécessité de la formation dans le secteur, des efforts à faire contre l'habitat indigne et pour une meilleure gestion des déchets.

**C**rucial pour le bien-être des populations et le développement de territoires confrontés à des défis de croissance ou de décroissance démographiques, sur un foncier disponible généralement exigu et fortement contraint du fait, notamment, des spécificités climatiques et topographiques, le secteur du bâtiment souhaite répondre aux différents enjeux et aux besoins en logements comme en équipements.

## Adapter la construction et les normes à La Réunion

La Réunion est un territoire insulaire aux fortes contraintes énergétiques et climatiques. La situation géographique de l'île, comme des autres territoires ultramarins d'ailleurs, impose une réflexion dans l'adaptation des normes et réglementations aux spécificités locales. De nombreux paramètres sont à considérer, tels que l'ensoleillement, la pluviométrie, les différents climats, l'exposition aux vents cycloniques.

Afin de répondre à la nécessité d'adapter les constructions aux particularités et besoins locaux, la filière du bâti tropical, valorisant les ouvrages à faible impact environnemental dans un contexte tropical, s'est développée. L'objectif de cette filière est de concevoir et de construire des bâtiments aux architectures bioclimatiques respectueuses de l'environnement, tout en répondant aux enjeux du confort thermique, de l'efficacité énergétique et de l'adaptation des matériaux. L'ensemble se veut synonyme de qualité et de durabilité.

Le bâti tropical recherche la performance des produits intégrant le bâti tout en privilégiant leur qualité dans le temps : préservation du cadre bâti face aux termites, protection des ouvrages contre la corrosion, durabilité des matériaux, etc. La filière applique aux bâtiments d'habitation la réglementation thermique, acoustique et aération (RTAA DOM), en vigueur à La Réunion depuis 2010.

Les acteurs de la filière déploient une expertise locale reconnue et des savoir-faire à partager dans la construction en milieu tropical. L'ensemble de la filière œuvre pour favoriser le développement de solutions adaptées. Elle bénéficie des travaux de recherche et développement menés par les laboratoires, dont le Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (CIRBAT), le laboratoire PIMENT de l'université de La Réunion, les entreprises du secteur, les architectes et bureaux d'études, les structures soutenant l'innovation. Cet écosystème a la capacité d'élaborer des solutions innovantes qui répondent aux défis locaux.

La multidisciplinarité des acteurs implique des actions sur les aspects réglementaires et normatifs ou encore sur la certification des produits de construction. Les travaux menés dans le cadre du Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC) sur l'adaptation des normes au contexte local sont indispensables pour éviter les approximations dans la mise en œuvre et pour réduire la sinistralité.

La situation géographique de l'île impose une dépendance aux importations fragilisant le modèle de développement. Dans l'optique de réduire les délais et les coûts d'approvisionnement, mais aussi pour optimiser la certification, une étude menée par la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) a été lancée pour la création d'une cellule locale de validation de la conformité des produits. Celle-ci permettrait de valoriser l'expertise et les innovations. Elle favoriserait un rayonnement dans la zone inter-tropicale, l'océan Indien, avec un élargissement du *sourcing* matériaux au-delà des circuits établis.

La multiplication des initiatives, la sensibilisation des acteurs aux enjeux de développement durable, la tropicalisation des réglementations sont autant d'éléments moteurs du développement de la filière du bâti tropical. L'ambition est de faire de La Réunion un centre de ressources et de référence pour la résilience des territoires insulaires.

## Un référentiel de la construction en Nouvelle-Calédonie

Le référentiel de la construction de la Nouvelle-Calédonie (RCNC) constitue un nouvel écosystème pour le monde de la construction et du bâtiment calédonien, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

La réglementation calédonienne a dû être modifiée en profondeur pour instaurer le RCNC, dont les objectifs sont de quatre ordres : sécuriser et protéger le Calédonien qui fait construire ; sécuriser les professionnels de la construction ; valoriser les savoir-faire des professionnels ; améliorer la qualité des constructions.

Concernant le domaine des assurances et de la construction, la Nouvelle-Calédonie est compétente en droit des assurances depuis 1956. À la suite de la refonte complète du droit des assurances lancée en 2014, une modification du Code civil a été instaurée, inversant la charge de la preuve au bénéfice de la victime. Le premier pilier du RCNC, avec le système d'assurances obligatoires constitué d'une assurance responsabilité civile décennale pour les constructeurs et d'une assurance dommages-ouvrage pour les maîtres d'ouvrage, peut désormais s'appuyer sur ce principe. Le système d'assurances obligatoires permet ainsi une meilleure sécurisation des professionnels de la construction et de leurs clients.

Corollaire de la réforme du droit des assurances, la qualification des professionnels de la construction, second pilier du RCNC, a été introduite dans les textes. Ceux-ci prévoient les conditions d'exercice des métiers de la construction, ces conditions devant être respectées pour bénéficier de l'obligation d'assu-

rer imposée aux entreprises d'assurances agréées en Nouvelle-Calédonie. L'exigence de qualification pour les professionnels apporte une garantie de maîtrise des savoir-faire.

Indépendamment de la réglementation liée aux assurances, le recours aux normes a été préalablement inscrit dans une délibération du Congrès de la Nouvelle-Calédonie dès mars 2016. En fixant une référence, le recours aux normes pour les matériaux et procédés de construction constitue une protection des acteurs locaux face aux risques d'importation de matériaux de mauvaise qualité. C'est aussi un gage de confiance pour le client final, avec un langage commun entre professionnels. Cela instaure une reconnaissance des produits, facilitant ainsi leur vente et leur achat, y compris au niveau international avec nos voisins du Pacifique.

Pour les matériaux fabriqués localement, le texte prévoit une contextualisation des principes internationaux de certification, par un agrément des matériaux de construction basé sur des référentiels de qualité élaborés avec les professionnels et adaptés au contexte calédonien. Il s'agit du troisième pilier du RCNC. L'agrément des matériaux de construction permet la vérification de leur conformité à des exigences spécifiées.

Le référentiel de la construction de la Nouvelle-Calédonie est un projet transverse touchant à de nombreux secteurs, dont l'objectif principal est l'amélioration des constructions en Nouvelle-Calédonie. Conçu en mode collaboratif avec tous les acteurs, cet écosystème complet constitue un cadre évolutif permettant le développement sécurisé de l'activité de la construction, en valorisant les savoir-faire et les bonnes pratiques.

## Le BTP à Mayotte et le défi de la formation

À Mayotte, le BTP constitue un secteur stratégique et en forte croissance. L'activité de la construction est largement corrélée à la commande publique (environ 1 milliard d'euros d'investissements).

Le rythme soutenu de la croissance démographique (Mayotte comptait environ 30 000 habitants en 1960 contre 300 000 en 2022), avec une population très jeune (la majorité de la population a moins de 20 ans), génère des besoins importants en logements et en infrastructures sociales comme urbaines (écoles, routes, hôpitaux, équipements sportifs, etc.).

Face à des besoins et des enjeux importants, les entreprises locales doivent faire face à plusieurs problématiques :

- le taux de chômage le plus élevé de France : environ un tiers de la population active est au chômage;
- le manque de main-d'œuvre qualifiée : sur place, il n'y a pas assez de structures de formation pouvant répondre à la demande;
- la difficulté à attirer et à garder le personnel compte tenu du contexte économique et social compliqué.

Afin de faire face aux besoins de recrutement du secteur de la construction, il est indispensable de former les jeunes et de faire monter en compétence des salariés déjà en poste, en privilégiant l'alternance et

l'apprentissage, avec des formations qualifiantes sur un an ou deux ans. Il s'agit de répondre non seulement aux besoins des métiers en tension, principalement pour le second œuvre, mais aussi aux besoins pressants d'encadrement : chefs de chantier, conducteurs de travaux, techniciens.

Engagée aux côtés des institutions de Mayotte pour relever le défi de la formation, la Fédération mahoraise du BTP (FMBTP) travaille en ce sens en nouant des partenariats avec les structures existantes dans le but qu'un centre de formation d'apprentis (CFA) spécifique aux métiers du secteur puisse voir le jour.

## Besoins de logements et de réhabilitation à Saint-Pierre-et-Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon compte environ 6 000 habitants. Le parc immobilier de l'archipel est constitué de 2 600 résidences principales, 420 résidences secondaires et 180 logements vacants. La maison individuelle reste le premier type de logement, représentant 85 % du parc. La propriété est privilégiée tandis que la location (20 %) est en baisse depuis 1999. Le manque de logements est estimé à 60, à produire dans les cinq ans. Les récentes tendances se caractérisent par une légère déprise démographique, un profil de moins en moins familial, un parc locatif peu développé, une problématique de gestion du parc social, des besoins d'amélioration du parc existant. Une grande majorité des habitations construites avant 1994 nécessite des travaux de réhabilitation thermique importants. Les mesures mises en place devront être renforcées et plus incitatives si l'on veut mener à bien certains travaux. Du fait de difficultés d'attractivité pour le tourisme et pour l'activité dans le BTP, la situation est grave pour certains chefs d'entreprise ne pouvant plus exécuter certains marchés. Le territoire doit réagir afin de ramener du monde sur l'archipel.

### Lutter contre l'habitat indigne à la Martinique

La Martinique compte environ 213 000 logements, pour une production d'environ 2 500 unités par an. 15 % du parc est vétuste, 12 % dégradé, 4 % très dégradé. Toutes les typologies sont concernées par la problématique de l'habitat insalubre.

La loi d'actualisation du droit des outre-mer de 2015 comporte des mesures importantes relatives à la lutte contre l'habitat indigne. Désormais, en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, chaque commune doit disposer d'un plan local de lutte contre l'habitat indigne (PLHI), élaboré soit à son initiative, soit à celle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doté d'un programme local de l'habitat dont elle est membre.

Le PLHI débute par un diagnostic portant sur les différentes formes d'habitat indigne et informel. Établi pour six ans, il détermine les objectifs et les actions prioritaires nécessaires à la résorption de ces habitats.

En Martinique, un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) fédère les principaux acteurs impliqués dans ce domaine.

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), qui a la charge de ce dossier, qualifie l'habitat indigne de problématique centrale de la politique de l'habitat en Martinique, tant elle impacte la qualité de vie des habitants, mais a également des conséquences environnementales (déperdition énergétique) et une influence majeure sur le cadre de vie.

La DEAL a lancé, avec les trois EPCI de l'île, une démarche de repérage de l'habitat indigne dont l'objectif est de définir un plan pluriannuel d'éradication qui se décline en trois phases :

- un diagnostic territorial élaboré en concertation avec les communes de l'EPCI ;
- la définition des modalités de traitement des poches repérées et des logements concernés ;
- l'élaboration du programme prévisionnel des actions de lutte contre l'habitat indigne (LHI) sur six ans.

Le plan logement Martinique a, par ailleurs, prévu de financer plus de 1000 logements locatifs sociaux par an, sur un territoire comptabilisant plus de 10 000 demandes de logement social. Compte tenu des revenus des publics, de la problématique du transport,

de la densité des zones d'habitation, des contraintes topographiques, des risques naturels et d'une urbanisation très diffuse, la localisation en centre-bourg a été retenue comme critère de qualité indispensable. Cette implantation garantit une proximité des commerces et des services. Une telle démarche contribue à la revitalisation d'espaces délaissés et préserve des espaces agricoles, forestiers et naturels d'une richesse extrême.

Des ateliers de travail menés avec un panel de professionnels ont permis de définir des critères de sélection partagés, comme l'insertion urbaine et paysagère, le confort thermique lié au milieu tropical ou encore l'aménagement des espaces extérieurs, à la fois pourvoyeurs d'agrément visuel et de confort thermique. Ces ateliers ont été complétés par des entretiens systématiques avec les habitants.

## Logement social et logement illicite en Guyane

Entre 1968 et 2018, la Guyane connaît une explosion démographique. La population est multipliée par plus de cinq et atteint 280 000 habitants. Dans la même période, le parc des logements est multiplié par six, pour arriver à 92 000 logements. Le parc locatif social guyanais compte 19 000 logements, mais la demande reste forte : 12 500 dossiers actifs au 31 décembre 2020. En 2022, environ 1 000 logements sociaux ont été livrés. Les besoins, sur les dix ans à venir, sont estimés à plus de 30 000 unités. Le nombre de logements illicites est estimé à 20 000, avec une progression d'un millier par an. Afin de traiter les défis du logement social et des logements illicites et indignes, de nombreux freins doivent être levés, notamment par simplifications législatives. Afin de réaliser 3 000 à 4 000 logements par an, il est essentiel que des fonciers soient aménagés. C'est la mission de l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG), qui, en respectant les procédures et les règles environnementales, se trouve aujourd'hui bloqué sur de nombreux périmètres, retardant le calendrier de mise en œuvre pour répondre aux besoins. Produire du logement sur des fonciers en diffus, non aménagés, demeure très compliqué, en l'état actuel des financements et des échanges avec les collectivités. Là encore, il y a des enjeux en matière d'adaptation des normes aux spécificités locales, le territoire étant déjà très orienté vers les énergies renouvelables. Les expérimentations devraient être facilitées, notamment pour développer l'usage de matériaux adaptés.

### Déchets et économie circulaire : les cas de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

La responsabilité élargie du producteur, ou REP, concerne les entreprises et la gestion de leurs déchets. Ce principe, apparu en 1975, s'inspire du principe « pollueur-payeur ». Selon ce dispositif, les acteurs économiques sont responsables de l'ensemble du

cycle de vie des produits qu'ils mettent sur le marché, de leur écoconception jusqu'à leur fin de vie.

Alors que la REP Bâtiment voit le jour, la délégation sénatoriale aux outre-mer, dans un rapport d'information adopté le 8 décembre 2022 sur la gestion des déchets dans les outre-mer, constate « le retard majeur des outre-mer en matière de gestion des déchets. Cette situation place certains territoires

en urgence sanitaire et environnementale. La cote d'alerte y est dépassée. Des plans de rattrapage exceptionnels, voire des plans Marshall pour la Guyane et Mayotte, sont indispensables. Des financements et une gouvernance consolidés permettront de prendre le virage d'une économie circulaire réaliste et adaptée aux contraintes propres des territoires ultramarins<sup>1</sup> ». Le décalage avec les réalités métropolitaines est, il est vrai, important. Le taux d'enfouissement moyen des déchets ménagers est de 67 %, contre 15 % au niveau national. Le coût de gestion moyen des déchets ménagers est 1,7 fois plus élevé que dans l'Hexagone. La quantité moyenne d'emballages ménagers collectés par habitant et par an est de 15 kg dans les cinq DROM, contre 52 kg pour la France entière.

En Guadeloupe, à l'instar d'autres DROM et COM, la compétence déchets est éclatée entre plusieurs opérateurs sur des territoires contraints et aux moyens financiers limités. Par ailleurs, la Guadeloupe se caractérise par une carence dans la gestion de ses déchets, résultant de l'absence de poubelles de tri, et par un financement compliqué des opérateurs de ramassage de déchets œuvrant pour le compte des collectivités.

La faiblesse du réseau de déchetteries et l'absence d'unités de valorisation énergétique ont pour consé-

quence des taux de valorisation qui dépassent à peine les 20 %.

L'ensemble des acteurs de la filière s'accorde pour faire de la gestion des déchets une priorité et pour adopter l'approche de l'économie circulaire en l'adaptant aux particularités de leurs territoires. Cela implique non seulement d'inscrire la question des déchets dans une problématique allant de l'extraction de matières jusqu'au traitement final, mais également de recourir à toutes les solutions alternatives qui permettent d'allonger la durée de vie des produits.

En Guadeloupe, le déploiement de plateformes interfilières a été privilégié. Cette démarche s'inscrit dans l'objectif que s'est fixé la région, à travers son plan régional de prévention et de gestion des déchets, de devenir un « territoire zéro déchet d'ici à 2035 ».

Pour la Guadeloupe, les défis portent sur la valorisation énergétique et la résorption du gaspillage alimentaire. Du côté plus particulier du BTP, il faudra créer des infrastructures de stockage dédiées aux déchets dangereux et amiantés. À Saint-Martin, il s'agit d'abord de réduire la part de l'enfouissement (solution exclusive aujourd'hui) et de réactiver les services de tri. À Saint-Barthélemy, il convient de maximiser la valorisation énergétique, de développer le tri en local ainsi que le compostage des biodéchets. ●

1. Le rapport est disponible à cette adresse : [www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-195-notice.html](http://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-195-notice.html).

Jean-Christophe Gay

Géographe, professeur des universités, directeur scientifique de l'Institut du tourisme Côte d'Azur.

# Le tourisme en France d'outre-mer

La France d'outre-mer peut constituer une destination touristique rêvée, mais cet atout est insuffisamment valorisé. Malgré des efforts politiques notables, en matière d'infrastructures comme de fiscalité, ces territoires sont principalement fréquentés par des nationaux.

Avec 2,8 millions d'habitants (l'équivalent de la région Bourgogne-Franche-Comté) pour 120 000 km<sup>2</sup>, la France d'outre-mer (FOM) est composée d'entités aux statuts variés : les plus connues sont les « quatre vieilles colonies », devenues des départements d'outre-mer (DOM) en 1946 et des régions d'outre-mer (ROM) en 1982. Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion ont une histoire commune, marquée par l'esclavage, puis l'assimilation, avec la départementalisation, en 1946. Elles totalisent plus de 1,9 million d'habitants. Cet ensemble est complété par une série de collectivités diverses, dont Mayotte, devenue un DOM en 2011, et d'autres, appelées collectivités d'outre-mer (COM) depuis 2003, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, qui, par l'accord de Nouméa (1998), est une collectivité au statut spécifique. La FOM est dans une situation économique délicate. Le chômage touche plus d'un actif sur cinq dans les DOM. Les économies ultramarines ont des balances commerciales déficitaires<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, le tourisme en outre-mer concentre certains espoirs déçus de développement. Peu internationalisé et très exposé, il a du mal à supporter la concurrence avec celui de certains de ses voisins et devrait être mieux valorisé<sup>2</sup>.

## Aux origines du tourisme ultramarin

Louis Antoine de Bougainville (1729-1811), par son voyage de 1766 à 1769 et la relation qu'il en a faite, publiée en 1771, a promu Tahiti au statut durable de paradis dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Les Européens y projettent certains de leurs fantasmes. Le Pacifique a fortement contribué à l'évolution du tourisme. C'est le lieu incubateur des 3S « sea, sand and sun ».

La colonisation a été un moteur fondamental de la diffusion du tourisme. Les Français, avec un peu de retard sur les Britanniques, sont à l'origine de nouveaux lieux touristiques, à Madagascar, en Indochine, en Afrique occidentale, mais également dans quelques territoires insulaires tropicaux encore français aujourd'hui. Ils tentent d'échapper temporairement à leur atmosphère chaude et suffocante en prenant de l'altitude. À La Réunion, les cirques de Salazie et de Cilaos accueillent les premiers curistes aisés. Hell-Bourg, plus climatique que thermale, à 900 mètres d'altitude, devient une localité réputée. Cilaos, à 1 200 mètres d'altitude, eut pour ambition de devenir la grande station thermale de l'océan Indien dans l'entre-deux-guerres.

Pour qu'un lieu devienne touristique, il doit correspondre aux canons esthétiques et aux pratiques du moment. Il doit aussi être accessible. Dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la plus grande partie de la FOM n'est pas touristique ou doit se contenter de la fréquentation des résidents aisés. Ce tourisme interne n'est que très peu complété par un tourisme récepteur. L'éloignement et la lenteur de la navigation maritime sont tyranniques, mais la situation et l'isolement politique et économique des colonies françaises jouent également.

La croissance du tourisme en outre-mer débute paradoxalement... en Méditerranée. Le mythe polynésien se « touristifie » par le truchement du Club Méditerranée, qui convoque l'imaginaire des mers du Sud pour développer ses clubs de vacances. Mais le Club ne se contente pas d'utiliser le mythe polynésien puisqu'il s'installe, au début des années 1960, à Moorea. Le tourisme ultramarin entre pour lors dans une nouvelle phase, avec le développement d'une activité basée sur les 3S.

1. Sur l'histoire, l'actualité et les perspectives de la FOM, voir Jean-Christophe Gay, *La France d'outre-mer. Terres éparées, sociétés vivantes*, Paris, Armand Colin, 2021.

2. Sur le tourisme en outre-mer, voir Jean-Christophe Gay, *Les Cocotiers de la France. Tourisimes en outre-mer*, Paris, Belin, 2009. Voir aussi deux rapports officiels : Cour des comptes, « Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut », *Rapport public annuel* 2014, Paris, Cour des comptes, 2014, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/2\\_5\\_1\\_tourisme\\_en\\_outre\\_mer\\_Tome\\_1.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/2_5_1_tourisme_en_outre_mer_Tome_1.pdf); Cécile Felzines, *Le Tourisme, perspective d'avenir de l'outre-mer français*, Paris, Conseil économique et social, coll. « Avis et rapports », 2007, [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2007/2007\\_01\\_cecile\\_felzines.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2007/2007_01_cecile_felzines.pdf).



## L'ère de l'avion à partir des années 1950

La mise en service, à la fin des années 1950, des quadriréacteurs long-courriers révolutionne la desserte des îles lointaines. Au début des années 1950, la fréquentation touristique ultramarine est dérisoire. Les choses commencent à bouger avec la création, en 1955, de l'Association nationale pour le développement du tourisme outre-mer (ANTOM). L'année suivante, le ministère de la France d'outre-mer fait appel au tourisme pour développer économiquement et socialement les territoires dont il a la charge. L'État intervient. Sur le fonds d'investissement des DOM (FIDOM) sont financés des travaux d'infrastructures liés à la construction des hôtels, qui bénéficie de prêts à long terme et à taux très avantageux. Les effets de cette politique se font sentir à partir de 1963, dans le cadre du quatrième plan de développement économique et social (1962-1965), avec l'ouverture de trois hôtels de classe internationale en Guadeloupe et en Martinique.

Une mission interministérielle pour le développement du tourisme dans les DOM, à l'instar de la mission Racine d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, est créée en 1965, concentrant ses efforts sur les Antilles françaises. On choisit de créer des zones à vocation touristique, qu'on nomme « rivières », dotées d'équipements touristiques (ports de plaisance, casinos, golfs, hôtels, etc.) et à proximité de l'aéroport international. En Martinique, c'est la baie de Fort-de-France, vers Schœlcher et Les Trois-Îlets, ainsi que la côte sud, autour de Sainte-Anne et de Sainte-Luce, qui sont choisies. C'est principalement durant le sixième plan (1971-1975) que la Martinique et la Guadeloupe se dotent d'une infrastructure hôtelière de standard international. Au cours des années 1970, la capacité hôtelière guadeloupéenne est multipliée par 2,5. On construit 3 000 chambres d'hôtel sur la « Riviera sud de la Grande-Terre », avec la création des stations du Gosier, de Sainte-Anne ou de Saint-François, et à la Pointe-du-Bout en Martinique.

PHOTO DE L'ANSE MITAN DANS LA COMMUNE DES TROIS-ÎLETS (MARTINIQUE)





## 1986, année charnière

La loi Pons a pour intention de favoriser les investissements dans des secteurs considérés comme prioritaires pour l'outre-mer (industrie, pêche, tourisme, agriculture, BTP, etc.), en contrepartie d'une réduction ou d'une exonération d'impôt. Les résultats de cette défiscalisation sont spectaculaires aux Antilles françaises. Le nombre de chambres augmente brusquement. En dix ans, la capacité hôtelière de Saint-Martin quintuple; le parc d'hébergement martiniquais progresse de 56 % entre 1985 et 1990, alors que, dans le même temps, le nombre de bateaux de plaisance fait plus qu'octupler en Guadeloupe. Mais cette loi engendre des effets pervers, et beaucoup d'investisseurs privilégient l'intérêt fiscal au détriment de la rentabilité des projets. Pour limiter ces abus, le Parlement vote, en 1997, une refonte de la loi, notamment la limitation du cumul de déduction des pertes d'exploitation avec l'investissement lui-même. En 2001, la loi Pons est remplacée par la loi Paul puis par la loi Girardin, en 2003.

Le transport aérien bénéficie aussi de la défiscalisation, plusieurs compagnies ultramarines (Air Guade-

loupe, Aircalin, Air Tahiti Nui, etc.), mais également Air France, ont acquis des avions à des tarifs avantageux. Toutefois, en 1986, la fin du quasi-monopole d'Air France ou de l'UTA est le fait marquant. La libéralisation du transport aérien et l'arrivée de nouvelles compagnies (Minerve, Aéromaritime, Air Liberté, Corsair et AOM) ont un impact sur le nombre de sièges offerts et sur les tarifs. La politique agressive des compagnies charters oblige Air France à réduire ses prix et le flux touristique connaît, à partir de 1987, une progression sensible.

## Des destinations secondaires

La France d'outre-mer recevait avant la crise de la COVID environ 2,5 millions de touristes par an, dont plus de la moitié aux Antilles, tandis que la fréquentation reste faible en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna. Toutefois, ces chiffres doivent être pris avec précaution, car les données recueillies n'ont pas toutes la même fiabilité et ne sont pas toujours comparables. L'observation du tourisme en outre-mer ne dispose généralement que de peu de moyens, privant ainsi les décideurs de données sûres et à jour.

### QUELQUES INDICATEURS TOURISTIQUES EN 2018

| JUIN 2022                | Nombre de touristes (en milliers) | Nombre de touristes par habitant | Part des métropolitains dans les touristes (en %) | Nombre de croisiéristes (en milliers) |
|--------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Martinique               | 582                               | 1,6                              | 70                                                | 392                                   |
| Guadeloupe               | 735                               | 1,93                             | 66                                                | 385                                   |
| Saint-Martin             | ?                                 | ?                                | ?                                                 | 2                                     |
| Saint-Barthélemy         | ?                                 | ?                                | Moins de 30                                       | 36                                    |
| Guyane                   | 110                               | 0,39                             | 72                                                | 0                                     |
| La Réunion               | 534                               | 0,61                             | 79                                                | 39                                    |
| Polynésie française      | 216                               | 0,78                             | 23                                                | 47                                    |
| Nouvelle-Calédonie       | 120                               | 0,44                             | 31                                                | 456                                   |
| Wallis-et-Futuna         | Inconnu                           | Inconnu                          | Inconnu                                           | 0,2                                   |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 12                                | 2                                | Moins de 20                                       | ?                                     |
| Mayotte                  | 56                                | 0,22                             | 56                                                | 3                                     |
| ENSEMBLE DE L'OUTRE-MER  | + de 2400 env.                    | 0,96                             | 60 % environ                                      | 1 360                                 |

Source : INSEE, IEDOM, IEOM, ISPF, ISEE, comité du tourisme de Saint-Pierre-et-Miquelon, comité territorial du tourisme de Saint-Barthélemy et observatoire régional du tourisme de Guadeloupe.

Le tourisme a un poids modéré dans l'économie ultramarine malgré les grandes difficultés à évaluer son rôle réel. Le tourisme ne représente pas plus de 5 % des PIB d'outre-mer, à l'exception de la Polynésie française, où il contribue à hauteur de 17 % à la formation de celui-ci et où il emploie 18 % des effectifs salariés. Contrairement à d'autres petites économies insulaires, la FOM n'a pas pris le tournant touristique ces trente dernières années. Sa croissance est plus lente que celle de ses voisins, ce qui correspond à

une perte de parts de marché. L'activité de croisière y fait aussi pâle figure. En Martinique et en Guadeloupe, le nombre de croisiéristes n'a dépassé qu'une fois le million, en 1996, pour tomber à moins de 150 000 en 2011 et remonter à 777 000 en 2018. Cette évolution, pour le moins cahoteuse, contraste avec la progression quasi continue des croisiéristes dans la Caraïbe, premier bassin de croisières du monde. Force est donc de constater que la France d'outre-mer apparaît sous-touristifiée aujourd'hui.

PHOTO D'UN PAQUEBOT À LA GARE MARITIME DE NOUMÉA (NOUVELLE-CALÉDONIE)



Copyright : © J.-Ch. Gay, 2011.

## Un tourisme peu internationalisé

La majorité des touristes visitant l'outre-mer français est métropolitaine, en dépit de la distance à parcourir et de la présence à proximité de foyers émetteurs majeurs. Si cette clientèle ne représente que le quart environ de la fréquentation de la Polynésie française et que le tiers de celle de la Nouvelle-Calédonie, ce qui est tout à fait remarquable eu égard à l'éloignement, elle constitue environ les trois quarts du flux aux Antilles et à La Réunion.

À l'étranger, ces destinations pâtissent de leur faible notoriété. Une bonne partie des touristes dans les DOM ont des liens familiaux ou amicaux avec les résidents.

À La Réunion, en 2019, la clientèle affinitaire représentait 35 % des touristes. En Polynésie française, les métropolitains, qui représentent un quart du tourisme international en 2019, sont sept fois plus nombreux que les Japonais, pourtant deux fois plus proches, et presque quatre fois plus nombreux que les Australiens et les Néo-Zélandais, beaucoup plus proches.

Dans les collectivités françaises du Pacifique, l'éloignement par rapport à la métropole (plus de vingt heures d'avion) est un facteur limitant ce flux national, hégémonique dans les DOM. Mais l'aura des mers du Sud compense partiellement ce handicap et attire des personnes pour qui se rendre à Tahiti ou à Bora Bora est le rêve d'une vie.

## Des économies non compétitives

Les contre-performances ultramarines trahissent des problèmes structurels. La manne financière reposant sur des transferts publics colossaux, sous forme de majorations de salaires des fonctionnaires ou de versements de prestations sociales, a un effet multiplicateur sur la demande mais un effet négatif sur les secteurs exportateurs, comme le tourisme récepteur, considéré comme une exportation de services.

Très exposé à la concurrence des destinations environnantes ou équivalentes, qui bénéficient de meilleures parités de change, de charges d'exploitation plus faibles, de normes de construction moins rigoureuses et onéreuses, le tourisme récepteur est la première victime de ce que l'on appelle le « syndrome néerlandais », et l'hôtellerie est la première activité à subir les effets de cette situation, avec un parc hôtelier qui s'est contracté et dont la qualité est jugée insuffisante. La multiplication des fermetures d'établissements a des conséquences paysagères bien visibles avec la constitution de friches hôtelières.

Les transferts publics permettent l'existence d'une demande intérieure solvable, ce qui explique l'importance du tourisme interne et du tourisme émetteur. Eu égard au fort pouvoir d'achat d'une partie de la population ultramarine, notamment ses fonctionnaires, qui

bénéficient d'une surrémunération conséquente, on peut noter que la balance touristique de certaines collectivités ultramarines est négative, contrairement à la France métropolitaine. Ainsi, les touristes qui les visitent y dépensent moins que les résidents hors de leur territoire. À côté des séjours extérieurs, il ne faut pas omettre un tourisme interne qui a pris beaucoup d'ampleur avec la motorisation des ménages, l'augmentation du temps libre et la multiplication des chambres d'hôtes ou des gîtes.

## Les hauts lieux du tourisme ultramarin

Par leur forte touristicité, leur internationalisation prononcée et la domination écrasante de l'hébergement marchand, Bora Bora et Saint-Barthélemy sont à mettre à part dans l'espace touristique ultramarin. Bora Bora est aujourd'hui l'épicentre de la Polynésie rêvée, accueillant plus de 119 000 touristes et croisiéristes en 2019. Bora Bora est une île de petite taille (29 km<sup>2</sup>). Il s'agit d'un presqu'atoll dont le lagon est près de trois fois plus vaste que l'île. Le premier hôtel à ouvrir ses portes, en 1961, est le *Bora Bora*. Les établissements créés ces dernières décennies sont de plus en plus luxueux et proposent majoritairement des bungalows sur pilotis, devenus l'image d'appel de Bora Bora. Le tourisme a provoqué une croissance démographique très forte. Entre 1971 et 2017, la population de Bora Bora a presque quintuplé, passant de 2 215 à 10 605 habitants.

### HÔTEL DE LUXE AVEC BUNGALOWS SUR PILOTIS INSTALLÉS SUR LES MOTUS DE L'EST DE BORA BORA



Copyright : © J.-Ch. Gay, 2022.



Dans le nord des Petites Antilles, Saint-Barthélemy est un modèle de réussite touristique. Le tourisme a totalement transformé la vie de cette petite île de 21 km<sup>2</sup>. Elle associe la plage, le shopping et la gastronomie, eu égard à la richesse des touristes qui la fréquentent. Cette destination obéit depuis trois décennies à un cahier des charges unique en France d'outre-mer :

une grande sécurité, une bonne accessibilité, un hébergement haut de gamme et la *french touch*, qui la distingue de ses concurrents directs et proches. Très durement touchée, comme sa voisine Saint-Martin, par le cyclone Irma en 2017, Saint-Barthélemy a vu les touristes revenir en 2019, avant d'être lourdement affectée par la pandémie de la COVID-19.

#### LE PORT DE GUSTAVIA ET SES YACHTS (SAINT-BARTHÉLEMY)



Copyright : © J.-Ch. Gay, 2007.

Destinations touristiques très secondaires à l'échelle mondiale, l'outre-mer gagnerait certainement à être connu. Mais si le tourisme récepteur est victime de la faible compétitivité de ces économies ultramarines,

le tourisme des résidents est particulièrement dynamique, à la fois dans leur territoire (tourisme interne) et hors de leur territoire (tourisme émetteur). ●



## Notes



**www.constructif.fr**

Retrouvez l'intégralité des numéros en téléchargement sur le site Internet.

## Thèmes des précédents numéros

**N° 1, janvier 2002** : Demain des villes plus sûres ? / Bâtiment et risques sanitaires : des remèdes / Temps libre et nouveaux modes de vie • **N° 2, mai 2002** : Investir : la Bourse ou la pierre ? / Défense et illustration du patrimoine industriel • **N° 3, novembre 2002** : Seniors : quels enjeux ? / L'esthétique, un défi pour le bâtiment • **N° 4, février 2003** : Décentralisation : les clés du dossier / Météo, climat : où va-t-on ? • **N° 5, juin 2003** : L'Europe à vingt-cinq / Mécénat et fondations : des partenariats d'intérêt mutuel • **N° 6, novembre 2003** : Le développement durable en débat / L'impact des cycles économiques sur l'activité • **N° 7, janvier 2004** : Se former tout au long de la vie • **N° 8, mai 2004** : Les premiers pas de l'intelligence économique en France / Mieux évaluer et contrôler les politiques publiques • **N° 9, novembre 2004** : Énergie : un risque de pénurie ? / Économie : quel devenir pour les entreprises artisanales ? • **N° 10, février 2005** : Jusqu'où ira la « judiciarisation » de la société ? / La transmission d'entreprise, une affaire de psychologie • **N° 11, juin 2005** : Réformer l'État : pour quoi faire ? / La montée de la défiance • **N° 12, novembre 2005** : Internet : prodige ou poison ? / Défendre la langue française • **N° 13, février 2006** : Patrimoine bâti : préserver, transformer ou détruire ? / Communautés et démocratie : la citoyenneté en question • **N° 14, juin 2006** : La nouvelle donne démographique mondiale / Financement de la protection sociale : quelles solutions ? / Les élites sous le feu des critiques • **N° 15, octobre 2006** : Le bâtiment en perspective • **N° 16, février 2007** : Les rouages de l'opinion / Les nouvelles politiques urbaines • **N° 17, juin 2007** : L'élan du secteur des services / L'art comme lien social • **N° 18, novembre 2007** : Logement : comment sortir de la crise ? / Le débat d'idées, facteur de progrès pour l'entreprise • **N° 19, février 2008** : Mondialisation : gagnants et perdants / Pouvoirs et contre-pouvoirs : à chacun ses armes • **N° 20, juin 2008** : Les ruptures entre générations / Une politique industrielle nationale est-elle encore nécessaire ? • **N° 21, novembre 2008** : Pays émergents et nouveaux équilibres internationaux / Éducation, politique, santé, génétique... : les multiples facettes de la sélection • **N° 22, mars 2009** : Quel nouvel ordre économique, social et financier après la crise ? • **N° 23, juillet 2009** : Changement climatique et développement durable • **N° 24, novembre 2009** : Les stratégies marketing de demain / Les normes comptables IFRS en question • **N° 25, février 2010** : Retraites : quelles réformes ? • **N° 26, juin 2010** : Le devenir des métropoles / L'éthique retrouvée ? • **N° 27, novembre 2010** : Le principe de précaution en accusation ? / Immobilier non résidentiel : redémarrage sur fond de dettes • **N° 28, février 2011** : L'Union européenne dans une mauvaise passe ? / Les nouvelles frontières du « low cost » • **N° 29, juin 2011** : Le bâtiment : regards, enjeux, défis • **N° 30, novembre 2011** : Les corps intermédiaires en perspective • **N° 31, janvier 2012** : Les débats de la décroissance / L'impact de l'image d'une profession • **Hors-série, mars 2012** : Sommet de l'immobilier et de la Construction • **N° 32, juin 2012** : Les paradoxes de la Russie / Besoins en logements : éléments d'une controverse • **N° 33, novembre 2012** : Radiographie des classes moyennes • **N° 34, mars 2013** : Les nouvelles formes de proximité / Mieux affecter l'épargne des Français • **Hors-série, juin 2013** : L'immobilier est-il un handicap pour la France ? • **N° 35, juin 2013** : Densifier la ville ? • **N° 36, novembre 2013** : Place aux jeunes ! • **N° 37, mars 2014** : Prix de l'énergie : où va-t-on ? / Les architectes français, mal-aimés des maîtres d'ouvrage publics ? • **N° 38, juillet 2014** : Criminalité économique : quelles parades ? • **N° 39, novembre 2014** : La France peut-elle se réformer ? • **N° 40, mars 2015** : Union européenne : les conditions de la croissance • **N° 41, juin 2015** : Maîtriser l'innovation technique • **N° 42, novembre 2015** : Les nouvelles limites du vivant • **N° 43, mars 2016** : Les promesses de l'eau • **N° 44, juin 2016** : Les chantiers du travail • **N° 45, novembre 2016** : Politique de la ville : réussites et échecs • **N° 46, mars 2017** : Politique de la ville : des pistes de progrès • **N° 47, juin 2017** : Les entrepreneurs • **N° 48, novembre 2017** : L'espace français éclaté • **N° 49, mars 2018** : Taxation de l'immobilier : risques et enjeux • **Hors-série, juin 2018** : Paritarisme : vers une indépendance financière ? • **N° 50, juillet 2018** : Entreprises : quels modèles demain ? • **N° 51, novembre 2018** : La transparence dans la vie économique • **N° 52, mars 2019** : Europe : quelles frontières ? • **N° 53, juillet 2019** : La dépendance : problèmes et perspectives • **N° 54, octobre 2019** : Intelligence artificielle • **N° 55, mars 2020** : Le retour du local • **N° 56, juin 2020** : Censure et autocensure • **N° 57, novembre 2020** : Foncier : fondamentaux et idées neuves • **N° 58, mars 2021** : Nouvelles guerres économiques • **N° 59, juin 2021** : Consommation : constances et mutations • **N° 60, novembre 2021** : De nouvelles géographies • **N° 61, mars 2022** : De la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle • **N° 62, juin 2022** : Mesures de la pauvreté, mesures contre la pauvreté • **N° 63, novembre 2022** : Quelles qualités de ville ? • **N° 64, mars 2022** : Vers un monde décarboné ?





# Les outre-mer : unité et diversité

- 3 **Avant-propos** : Bâtir l'avenir avec les outre-mer  
Olivier Salleron
- 4 **Éditorial** : Unité et diversité  
Jean-François Carencu

## Nuances, atouts et difficultés

- 6 « Je vous dis que la France est un arbre vivant »  
**Léopold Sédar Senghor**
- 9 Quelques repères géographiques et juridiques
- 11 La diversité des statuts  
**Véronique Bertile**
- 14 Des enjeux démographiques distincts  
**Gérard-François Dumont**
- 19 Le deuxième domaine maritime mondial  
**Stanislas Gourlez de La Motte**
- 23 Quelle dimension géopolitique aujourd'hui ?  
**Fred Constant**
- 25 Niveaux de vie faibles, conditions de vie difficiles  
**Julien Damon**

## Perspectives singulières, politiques particulières

- 32 La direction générale des outre-mer et l'archipel France  
**Sophie Brocas**
- 37 Entre décentralisation, autonomie et indépendance  
**Ferdinand Mélin-Soucramanien**
- 40 L'Union européenne et ses outre-mer  
**Florence Faberon**
- 44 Identités politiques et comportements électoraux dans les DROM  
**Vincent Martigny**
- 48 Les prestations sociales et familiales dans les outre-mer  
**Frédéric Marinacce et Jean-Marc Bedon**
- 53 Les entreprises outre-mer : contraintes de marché et perspectives  
**Hervé Mariton**
- 56 Les défis du bâtiment en outre-mer  
**Fédérations ultramarines de la FFB**
- 61 Le tourisme en France d'outre-mer  
**Jean-Christophe Gay**

