

Les réformes institutionnelles dans les régions françaises d'outre-mer mises en question ou l'étude d'une géographie appliquée au développement

Diane Colette Boulbes

Volume 39, numéro 106, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/022475ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/022475ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)

1708-8968 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Boulbes, D. (1995). Les réformes institutionnelles dans les régions françaises d'outre-mer mises en question ou l'étude d'une géographie appliquée au développement. *Cahiers de géographie du Québec*, 39(106), 7–24.
<https://doi.org/10.7202/022475ar>

Résumé de l'article

Depuis 1946, les ex-colonies françaises d'Amérique et de l'océan Indien sont devenues départements français à part entière. Les lois sociales et le mécanisme économique d'un état industriel ouvert sur la CEE ont été de fait appliqués avec des possibilités d'adaptation cependant. La réalité de ces territoires socialement protégés avec des mesures de rattrapage quant au niveau de vie européen a conduit à ruiner l'économie agricole traditionnelle sans qu'une planification préalable des objectifs de développement d'une économie de substitution n'ait été élaborée. Les réformes successives du statut ne permettent pas, en 1993 (10 ans après la décentralisation), aux nouvelles Assemblées exécutives de prendre des décisions bien réelles, leur action étant bien circonscrite dans un cadre défini. Les perspectives de développement des régions d'outre-mer (ROM) sont floues et les efforts entrepris pour ouvrir leur économie sur leur environnement géographique paraissent vains. Les schémas macro-économiques d'évaluation d'une politique économique de développement ne sont pas applicables aux ROM, celles-ci artificiellement entretenues de l'extérieur.

Les réformes institutionnelles dans les régions françaises d'outre-mer mises en question ou l'étude d'une géographie appliquée au développement

Diane Colette BOULBES

s/c Ste-Imex

Immeubles Vivies N° 2

97122 Baie-Mahault

Guadeloupe

Résumé

Depuis 1946, les ex-colonies françaises d'Amérique et de l'océan Indien sont devenues départements français à part entière. Les lois sociales et le mécanisme économique d'un état industriel ouvert sur la CEE ont été de fait appliqués avec des possibilités d'adaptation cependant. La réalité de ces territoires socialement protégés avec des mesures de rattrapage quant au niveau de vie européen a conduit à ruiner l'économie agricole traditionnelle sans qu'une planification préalable des objectifs de développement d'une économie de substitution n'ait été élaborée. Les réformes successives du statut ne permettent pas, en 1993 (10 ans après la décentralisation), aux nouvelles Assemblées exécutives de prendre des décisions bien réelles, leur action étant bien circonscrite dans un cadre défini. Les perspectives de développement des régions d'outre-mer (ROM) sont floues et les efforts entrepris pour ouvrir leur économie sur leur environnement géographique paraissent vains. Les schémas macro-économiques d'évaluation d'une politique économique de développement ne sont pas applicables aux ROM, celles-ci artificiellement entretenues de l'extérieur.

Mots-clés : Régions d'outre-mer, politique sociale, déséquilibre économique, chômage des jeunes, pouvoir local, stratégie, planification.

Abstract

Statutory Reforms in Oversea French Regions Called in Question or a Geographical Study Applied to Development

Since 1946, French Colonies of America and Indian Ocean got French Departments : social laws and economic mechanism integrated in European Community have been applicated with possibilities of adaptation. These territories have good social protection and they always adapt to have the same way of life than in France. Traditional agricultural economy died and no planification develops substitute economy to give work to unemployed young people. Successive statutory reforms didn't permit, in 1993 (10 years after decentralization politics), for new executive to take real economic decisions, because all actions are defined in surrounding organization. Development perspectives in Oversea Regions (OR) can't now be appreciated and all efforts to open their small economy on neighbouring environment get fruitless. Macro-economic evaluation of development can't be here applicated, because these territories keep all support from France.

Key Words : Oversea Regions, social politics, young people unemployment, local power.

INTRODUCTION

Les départements d'outre-mer de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane sont devenus des régions d'outre-mer après 1982, à la faveur de l'application de la loi de décentralisation de la métropole.

Peut-être que ces terres éloignées de plusieurs milliers de kilomètres de la France avaient besoin, pour mieux fonctionner, d'une réforme des statuts, plus habilitée à leur accorder un pouvoir.

L'exercice du mandat des élus locaux ne peut se démarquer d'une situation sociale et économique acquise comparable à celle de la France, enrichie depuis des années d'une protection sociale forte et d'une économie confinée dans ses relations avec la métropole, ouverte depuis peu au Marché européen.

Le déséquilibre des fonctions économiques est la conséquence immédiate de catégories socioprofessionnelles fortes dans le tertiaire mieux rémunéré, tandis que les fonctions de production (primaire et secondaire) sont peu représentatives et très fragiles, celles-ci alimentant sans cesse les chiffres élevés des populations sans emploi ou au chômage.

Face à des diagnostics de devenir économique sombres, les régions d'outre-mer tentent d'intervenir dans plusieurs directions, certaines plus dynamiques que d'autres. Ont-elles réellement un pouvoir de décision qui puisse faire infléchir les chiffres records du chômage des jeunes, modifier les données de la réalité économique? Par quels moyens?

UN STATUT HOMOGÈNE EN ÉVOLUTION POUR UNE POLITIQUE D'ASSISTANAT INSTITUTIONNALISÉE

La date du 19 mars 1946 clôtura en théorie l'ère coloniale en donnant aux ex-colonies (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) le statut de département français, plus tard assimilé avec toutefois des possibilités d'adaptation.

Mais le passé colonial, long de quatre siècles, a fortement imprégné les structures tant économiques et sociales que mentales. Si l'on considère par ailleurs qu'un département français se définit comme étant une subdivision relativement proche de l'ensemble national auquel il appartient, dans ce cas, l'éloignement des départements d'outre-mer relègue la notion même de département dans l'abstraction. De fait, le changement soudain de statut administratif constitua une véritable succession de chocs pour l'outre-mer qui n'entraîna pas forcément des répercussions favorables.

RÉFORMES DU STATUT OUTRE-MER DANS UN CADRE PRÉÉTABLI

Ainsi, malgré les controverses locales attachées à leur identité, la métropole vota la loi de la départementalisation appuyée par de nombreux députés locaux. Initialement en France en 1946, le désir d'assimilation intégrale avait été manifesté sous tous ses aspects (législatif, administratif, politique, économique et social) car depuis le XIX^e siècle, en effet, certaines lois votées en France métropolitaine étaient de fait appliquées aux colonies : représentativité parlementaire en 1870 et 1875, liberté de presse et de réunion en 1881, libertés syndicales, etc. (Jacquemart, 1983).

La départementalisation consacra donc officiellement un mouvement déjà mis en route par la III^e République.

La première constitution de 1946 décida de l'uniformité législative entre la France et ses DOM jusqu'à la promulgation, en 1958, de textes nouveaux prévoyant que la législation et l'administration outre-mer pouvaient nécessiter des adaptations, principalement en raison de la situation particulière de ces terres lointaines et de leurs spécificités (Descamps, 1981).

Entre ces deux dates, cependant, est né un malaise politique provenant de ceux-là mêmes qui avaient pourtant revendiqué l'assimilation. Sous le poids de la départementalisation, de nouveaux adeptes de l'autonomie, qui s'inspiraient de l'indépendance africaine, corroborèrent aussi l'idée que les nouveaux départements d'outre-mer constituaient le patrimoine des populations noires et que seules celles-ci étaient alors en mesure de les gérer. Sans toutefois rompre leur affiliation à la France, les DOM souhaitaient vivement affirmer leurs différences dans leur personnalité politique (Moutoussamy, 1988).

Pourtant, afin de ne pas invalider le principe général de l'intégration, l'adaptation n'intervenait que dans des cas bien spécifiques. En tout état de cause, on a abouti en 1960 à la notion de «départementalisation adaptée», fortement centralisée autour du représentant de l'État (Ziller, 1989).

Par rapport à son homologue de métropole, le préfet d'outre-mer vit ses pouvoirs accrus, de même que le Conseil général. Le préfet gérait l'administration de tous les services du département (direction départementale de l'Agriculture, direction de l'Équipement, de la Santé...) et, comme son ancêtre le gouverneur, il exerçait une tutelle économique sur les produits en circulation dans son département (exportation du sucre, du rhum, importation d'autres produits). Quant au Conseil général, ses compétences concernaient à la fois le développement économique et social et il prenait, peut-être en apparence, de larges responsabilités.

Avec la départementalisation se produit un véritable renforcement des pouvoirs de l'État dans les DOM répartis entre les différentes administrations chargées de promouvoir la même structure économique et sociale que celle anciennement installée en France. Les ministères prirent en charge les différents

services, le tout centralisé sous la forme d'un secrétariat général des DOM-TOM transformé en ministère en 1986.

En analysant bien le rôle du préfet avec son impressionnante «souveraineté» locale, il était aussi chargé d'assimiler le particularisme de son environnement et de chercher à s'en imprégner, lorsqu'il s'agissait de prendre des décisions importantes engageant un morceau d'avenir économique et social des DOM (Peiser, 1988).

La départementalisation ne fut qu'une des étapes de la longue série des transformations statutaires des DOM. En 1972, une réforme fantôme créa la région, établissement public et non collectivité territoriale (Abrial, 1972) ; cette première régionalisation n'eut d'existence qu'administrative, tout d'abord parce que les communications défectueuses ont maintenu l'écart géographique entre les départements, ensuite parce que positionnés dans leur individualisme, chacun privilégia ses intérêts propres avant un éventuel souci de coopération.

Pour la région Antilles — Guyane par exemple, s'est ajouté un motif historique qui rendait cette réforme difficilement applicable : la Guadeloupe a toujours éprouvé un sentiment de dévalorisation venu aussi en partie de la main basse effectuée par les Békés martiniquais sur leur économie, d'où une rancœur tenace exacerbée dès qu'il était parlé de collaboration, même s'il était démontré qu'elle pouvait être très fructueuse.

Plus tard, avec l'accession au pouvoir des socialistes, un train de réformes modifia la structure statutaire des DOM. En 1984, la décentralisation a introduit une nouvelle notion de région, inversée par rapport à la réforme de 1972 puisqu'elles sont devenues des «collectivités territoriales» (définies par l'article 72 de la constitution) tout en gardant la forte empreinte départementale. Deux assemblées exécutives gèrent les régions d'outre-mer (ROM) et, après un transfert des compétences qui laissa place à une période floue, le développement économique devint la grande affaire du Conseil régional, structuré en de multiples commissions destinées à promouvoir le patrimoine local.

En fait, l'action de la région reste circonscrite dans un cadre réglementaire bien défini et, même si certaines ressources prélevées sur le milieu local lui assurent quelques garanties, la majorité des fonds financiers et des décisions viennent de la métropole et de la CEE, sans lesquelles il lui est impossible de fonctionner (Gruber, 1986).

La vie économique de l'outre-mer prédirigée laisse-t-elle des initiatives aux régions? Comment a-t-elle été conçue?

Les moyens d'organisation de la vie économique s'exprimaient en 1960 au travers d'une planification plus ou moins exhaustive. D'abord décennal, le plan qui regroupait les actions de développement pour les DOM devint quinquennal, puis particulier à chaque DOM et enfin à chaque secteur

économique. Aucun d'eux n'intégrait une politique nette et précise de développement planifié : aucune stratégie de planification économique n'était envisagée pour l'outre-mer.

Par exemple, la Guyane a connu toute une succession de plans de développement agricole après les années 1970 qui n'ont malheureusement laissé aucune empreinte particulière : chaque nouveau plan s'ajoutait au précédent, se contentant d'assurer une distribution de subventions, sans chercher à analyser les raisons véritables des échecs successifs.

Le «Plan vert», dont on ne veut même plus entendre parler tant il accuse le manque de rigueur dans l'appréciation du développement rural, avait été en effet prévu pour l'installation de migrants agricoles à qui étaient octroyées parcelles de terre et subventions pour mettre en valeur l'immense espace guyanais principalement constitué d'ensembles à végétaux quasiment vierges.

Les instructions avaient été données de Paris : il fallait distribuer en Guyane des millions de subventions aux «apprentis agriculteurs» qui n'étaient autres que des métropolitains sans spécialisation agricole, attirés seulement par les avantages de l'installation. Si, en 1970, 5 000 ha de forêts devaient être mis en cultures (canne à sucre, riz) avec extension aussi de l'élevage des bovins, en 1978, le bilan du «Plan vert» guyanais annonçait la création d'un parcellaire multiple, sur lequel avaient réussi à s'implanter des surfaces cultivées minuscules, alors que des fonds importants avaient été dilapidés...

Quant aux plans de développement successifs de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, ils ont surtout visé à modifier les conditions de production et de productivité de la filière canne à sucre (1970-1983). Si, dans les autres secteurs économiques (élevage par exemple), les plans appliqués ont été inopérants, pour la canne, ils ont par contre contribué à déstabiliser la structure foncière (réformes foncières) jusqu'à provoquer l'effondrement du système primaire avec la crise de l'économie de plantation; pour cela d'ailleurs, des moyens financiers importants ont pu être dégagés par l'État.

Le vote de budgets individualisés attribués respectivement au prorata des nécessités des différents plans pour les départements d'outre-mer permit d'effectuer des opérations ponctuelles de développement ainsi que des opérations larges de saupoudrage de subventions. Des fonds financiers spéciaux alimentés par l'État français (FIDES, FIDOM)¹ accordèrent des crédits destinés à modifier les données économiques traditionnelles des terres d'outre-mer, à quoi s'ajoutèrent des sociétés d'État et d'économie mixte chargées d'assurer ces transformations structurelles (exemple : la SAFER).

La départementalisation impliquait aussi dans la pratique l'intégration des DOM à la CEE, imparfaite encore de nos jours malgré quelques acquis satisfaisants (en 1968, les DOM participèrent à l'organisation du marché européen du sucre qui les concernait au premier chef). Même si les différentes actions

économiques entreprises en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion avaient visé au recul de la culture de la canne à sucre, la CEE finança dès 1981 un plan quinquennal de redressement, en introduisant aussi de nouvelles données, pour l'élevage et certaines autres cultures, au travers de mesures État/CEE financées en presque totalité (Conseil des communautés européennes du 30 juin 1981 relatif au développement de l'agriculture dans les départements d'outre-mer)². C'est le FEOGA³ qui intervient au niveau du soutien des prix des productions agricoles des ROM ayant un marché garanti dans la CEE. D'autres fonds interviennent tels que le FEDER (Fonds européen pour les ROM) dans le cadre des territoires, considérés comme étant des zones défavorisées de la périphérie européenne incluses dans les POSEIDOM.

Du fait de l'intégration des ROM à la CEE, ils sont directement concernés par les incidences économiques de la PAC et de la Convention de Lomé⁴, l'application de la politique intérieure et extérieure de la Communauté qui semble pour le moins contradictoire.

Si effectivement cette appartenance donne droit à des crédits octroyés pour encourager le développement des productions agricoles, certaines d'entre elles n'en restent pas moins limitées sur le marché européen, comme pour le lait et la viande depuis 1986; elles sont aussi soumises à des quotas (exemple du sucre de canne).

De plus, la préférence communautaire est accordée à de nombreux pays (ACP) qui exportent une grande partie de leurs productions agricoles dans la CEE et les productions des ROM qui ne bénéficient pas d'une garantie sont alors pénalisées, car elles ne peuvent être compétitives sur d'autres marchés : l'application du statut départemental relatif à la politique sociale de la France engendre des coûts de production trop élevés (Rodigneaux, 1983). Quelles productions la région d'outre-mer peut-elle alors encourager? Il semble que cette question soit aujourd'hui bien embarrassante...

En résumé, l'implication des ROM à la CEE, pour être effective dans les textes, comporte elle aussi de nombreuses lacunes engendrant, à une autre échelle, un système tout aussi complexe que celui qui rattache l'outre-mer à la France, dans la liberté des décisions économiques. Il ne semble pas que le traité d'Union économique et monétaire, plus communément appelé traité de Maastricht, puisse radicalement changer pour les ROM les données économiques actuelles ou si peu.

Il traite en effet la question des ROM dans la déclaration n° 26 relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté, en accordant (comme à partir de 1981) des financements pour des plans destinés à assurer le rattrapage du niveau économique et social communautaire. Si ce traité participe d'une logique continentale, de nombreuses questions restent en suspens quant à l'approche de la réalité des ROM, leurs besoins et le rôle de la région dans la politique de décentralisation. D'ailleurs est-il besoin d'un développement économique dans les

ROM, dans la mesure où elles ont déjà acquis le bien-être social que celui-ci aurait dû leur apporter?

C'est en effet dès 1947 que l'acquis social s'est imposé dans les départements français d'outre-mer, au détriment du développement économique et de la création d'emplois, qui ont été relégués au second plan. Certes, la politique sociale connut des tâtonnements dans les DOM : des lois n'ont été appliquées que longtemps après leur vote, d'autres furent aménagées en fonction de la situation démographique et sociale particulière de ces terres éloignées... Mais, les insulaires de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ainsi que les populations guyanaises ont peu à peu acquis une réputation de population assistée, vivant de prestations diverses.

LA POLITIQUE SOCIALE A DEVANCÉ LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Si un peu avant la Seconde Guerre mondiale, l'état de besoin dans lequel s'était trouvée la population ouvrière de l'Europe et de la France avait milité en faveur de la création de tout un processus social (sécurité sociale, aide à l'emploi...), en revanche l'application des mesures sociales dans les DOM provient directement de leur intégration à la France en 1946.

Elles concernent la création de la Caisse générale de sécurité sociale, la Caisse d'allocations familiales, la direction départementale de l'Action sanitaire et sociale et, depuis peu, la législation du travail associée à l'implantation très récente des structures qui lui sont nécessaires pour fonctionner localement (ANPE, ASSEDIC...).

C'est en effet à partir de 1950 que les différentes catégories socioprofessionnelles des DOM ont eu droit à la sécurité sociale qui garantit aux travailleurs et à leurs familles l'assurance contre les risques nombreux susceptibles de les démunir de leur outil de travail, même provisoirement (congé de maternité, maladies...); même les travailleurs immigrés clandestins, non déclarés, vivant grâce à divers emplois sont pris en charge par l'aide sociale des départements ou la DASS.

Les prestations familiales versées par la CAF (Caisse d'allocations familiales) n'atteignent pas les taux en vigueur dans l'Hexagone; elles sont pourtant un atout important d'aide à la femme seule chargée d'enfants et d'aide aux familles nombreuses en général (allocations familiales, complément familial, allocations de logement).

Le domaine social de la législation du travail est dans les ROM également pour partie différente de celle de la France. Si, avant 1946, la politique des salaires était assurée par les préfets de départements qui en fixaient les modalités, à partir de 1950, le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) était instauré dans les DOM. Un décalage très sensible a régulièrement fait l'objet

de rattrapages et c'est clairement cette mise à niveau régulière qui est responsable des déboires de l'outre-mer en général : la faiblesse du développement économique ne parvient pas à justifier le bien-être social acquis par l'application seule des lois sociales.

Le système français d'aide publique au chômage n'avait pas en 1979 été encore étendu aux DOM, bien qu'il existait une dotation budgétaire appelée «fonds de chômage». Ces crédits n'ont pas disparu et sont toujours mis à la disposition du préfet pour permettre aux administrations en place d'embaucher ponctuellement des travailleurs.

Il faut attendre les années 1980 pour que les droits d'indemnisation du chômage soient appliqués dans les DOM avec la création des ASSEDIC et des agences nationales pour l'emploi permettant aux chômeurs de recevoir des prestations; le revenu minimal d'insertion (RMI) vient suppléer le manque de ressources, lorsque les droits d'indemnisation sont épuisés.

Cette palette d'aides et des prestations sociales n'apparaît pas dans les ROM comme étant dynamisante pour l'économie, d'abord parce que le bien-être social ne découle pas directement de la croissance des activités, mais surtout parce qu'il provoque une mentalité d'assistés, peu performante, toujours à la recherche d'une protection sociale quelconque et d'expédients. Ces acquis sociaux faussent les conditions du développement économique et augmentent les difficultés des structures de production pour être compétitives tant les charges sociales lourdes sont en décalage avec la rentabilité réelle des entreprises de taille souvent modeste.

Cependant, à long terme, toute la politique sociale de l'État français, même si elle lui coûte très cher, contribue à maintenir son autorité dans les ROM, à satisfaire au coup par coup les problèmes ponctuels, voire à accroître les phénomènes de dépendance avec la métropole et à en faire pour longtemps les «danseuses de la France» ou «les confettis de l'Empire» (Guillebaud, 1989).

Cette dépendance s'affirme surtout dans le secteur tertiaire où, parallèlement à la mise en place de la départementalisation, le gouvernement adopta un système d'indemnité de vie chère portée à 40 % pour tous les types de fonctionnaires. Là encore, les incidences sur la vie économique ne vont pas tarder à apparaître, provoquant dans tous les DOM un déséquilibre croissant des composantes de la population active, les activités primaires de production étant progressivement et définitivement désertées au profit du tertiaire.

Dans les ROM, tout le corollaire social qui a précédé la pseudo-croissance économique constitue en fait un lourd handicap pour le développement qui ne peut être que subventionné. Les données macro-économiques des éléments de la croissance ne peuvent donc trouver ici leur application : les ROM constituent des entités marginales et isolées dans leur environnement économique et social immédiat, artificiellement entretenues, au pouvoir d'achat et niveau de vie

dissonants, lorsqu'on tient compte de la pauvreté des ressources naturelles et du bilan médiocre des activités économiques de production.

DÉSÉQUILIBRE DES FONCTIONS ÉCONOMIQUES LOCALES

UNE POPULATION ACTIVE TERTIAIRE

Intégrée dans l'État français industriel, la population des ROM recherche avant tout la sécurité de la mère patrie et se réfugie dans le secteur tertiaire, plus particulièrement celui qui offre les emplois administratifs. Aussi, depuis 1960, on assiste à un gonflement du secteur public qui exerce également une attraction irrésistible sur les jeunes générations au sortir des études.

Peu à peu s'est alors affermi un déséquilibre au niveau de la population active des ROM et son rôle dans le PIB, car plus importante dans le secteur des services non commerciaux.

Ainsi, en 1993, sur une population totale dans les ROM de 2 000 000 personnes (3,2 % de la population française), plus de 70 % de la population active exerce des activités dans le secteur tertiaire. On assiste à une véritable inflation du tertiaire, qui offre il est vrai en plus du secteur public toute une panoplie de petits emplois (peu dans le tourisme, beaucoup dans le commerce). Cette répartition professionnelle conduit à un véritable déséquilibre des forces vives de production, en même temps qu'elle dessine une occupation de l'espace très différenciée, où la population a tendance à se polariser. Si en effet, avant la départementalisation, une forte proportion des habitants des DOM était employée dans le primaire, peu à peu, les effectifs n'ont cessé de glisser vers le secteur tertiaire. Les jeunes adultes martiniquais, guyanais, guadeloupéens et réunionnais aussi ont abandonné de concert le travail de la terre, sur lequel pèse depuis des siècles le complexe omniprésent de l'esclavage.

Et, alors que la vocation initiale des ROM était une vocation agricole, les termes de la croissance économique vont tout à coup basculer par le renforcement des activités de services.

L'évolution de l'emploi dans les ROM a effectivement surtout intéressé le secteur tertiaire en même temps qu'elle a affecté l'ensemble des autres secteurs de l'économie de plus en plus déprimés.

En Guadeloupe, par exemple, la migration des actifs du primaire vers le tertiaire est très nette de 1961 à 1974 et surtout après 1982 (tableau 1).

Tableau 1 Évolution des secteurs d'activités en Guadeloupe (1961-1990)

SECTEURS	1961	1967	1974	1982	1990	
					Nombre	% par rapport à la population active
Primaire	46 500	28 712	14 490	12 997	8 994	8 %
Secondaire	16 957	20 796	16 834	17 343	23 276	20,7 %
Tertiaire	12 237	15 954	21 319	58 096	80 166	71,3 %
TOTAL	75 694	65 642	52 643	88 436	112 435	100 %

Source : INSEE

Bien que, pour la Guadeloupe en 1990, la croissance des emplois du secteur tertiaire provient surtout de la hausse des actifs des services commerciaux de l'île de Saint-Martin, il semble utile de s'interroger sur l'opportunité d'une telle concentration des emplois dans ce secteur et plus particulièrement dans les administrations de l'ensemble des ROM.

Il est vrai que le bilan démographique des ROM entre 1982 et 1990 affiche une hausse de l'excédent naturel, provoque non seulement par une hausse de la natalité (surtout à la Réunion), mais aussi par l'importance des flux de l'immigration étrangère, qui, bien que contrôlés, entraînent des conséquences sociales inévitables (exemples de la Guadeloupe et de la Guyane). En fait, la croissance de la natalité semble provenir d'abord de ces populations, sociologiquement moins favorisées, plus que des populations intra-domiennes, qui ont commencé à adopter un comportement plus avisé au regard des naissances : méthodes de contraception, IVG, etc., même si elles sont encore peu répandues (tableau 2).

Tableau 2 Le bilan démographique des ROM entre 1982 et 1990

Pays	POPULATION			PÉRIODE 1982-1990			
	1982	1990	Variation	Naissances	Décès	Excédent naturel	Solde migratoire
Guadeloupe	328 600	386 600	58 200	54 300	17 700	36 600	21 600
Martinique	328 400	359 800	31 200	47 800	16 800	31 000	200
Guyane	73 000	114 900	41 900	20 600	4 000	16 600	25 300
Réunion	515 800	596 600	80 800	103 800	25 000	78 800	2 000

Les effets immédiats de la tertiarisation de l'économie des ROM se sont imprimés dans l'ampleur des flux de l'exode rural facilités par le développement des infrastructures de transport. Après des mouvements forts de polarité urbaine, le peuplement s'est organisé en colonisant l'espace au moyen d'une succession de banlieues urbanisées autour des villes principales qui sont le plus souvent les préfectures.

Lorsque Max Etna (1975, p. 44) analysait les processus de concentration démographique dans les villes principales des Antilles, en insistant sur la macrocéphalie de la ville la plus importante, il décrivait un phénomène de polarité urbaine qui s'est effectué en effet jusque vers les années 1982; après quoi, les villes des ROM ayant généralement gonflé jusqu'à atteindre des proportions inquiétantes, le phénomène inverse de rurbanisation s'est alors produit.

En 1990, pour la Guadeloupe, le bourg de Baie-Mahault gagna plus de 44 % de sa population en 8 ans de 1982 à 1990 (soit 15 000 habitants). En Martinique, la zone englobant Le Robert à l'est et Sainte-Luce au sud compte 14 communes et regroupe plus des deux tiers de la population, mais c'est au Lamentin, près de Fort-de-France, que la population a connu le plus fort accroissement en 1990. De même, les communes proches de Saint-Denis de la Réunion ont eu une croissance démographique accélérée à cette même date (La Possession a gagné plus de 42 % de la population enregistrée en 1982). Ainsi donc, en 1993, le phénomène d'exode rural, qui a du mal à se stabiliser, crée des bourgs satellites, véritables banlieues urbanisées organisées autour des villes des ROM.

Cette concentration des populations constituée autour des polarités urbaines au gré des migrations internes, génératrice déjà en 1993 d'un phénomène de saturation, contribue au maintien de l'exode rural dans les ROM et à la faiblesse des activités locales de production tant au niveau de l'agriculture et de la pêche que de l'industrie et de l'agro-industrie.

DES SECTEURS PRODUCTIFS TRÈS DÉPRIMÉS

Bien que les ROM évoluent dans un cadre juridique homogène, tous comportent des spécificités géographiques humaines et économiques. Les activités de production de la Réunion par exemple, même si elles traversent de nombreux chaos et tendent à diminuer (Lefèvre, 1986), évoluent de manière différente de celles des autres ROM.

Si en effet le secteur tertiaire y est toujours très primé, il n'existe pas encore à la même échelle un déclin des activités du primaire tel que cela s'observe dans les autres ROM insulaires, puisqu'en 1989 le sucre représentait environ 80 % du total des exportations avec deux économies sucrières bien distinctes, l'une plus moderne que l'autre, amenant encore une forte valeur ajoutée. Ce phénomène s'observe encore à la Réunion pour les activités de la pêche, où les captures ont presque triplé en 9 ans (1983/1991), et pour l'élevage, où les produits ont plus que doublé en 20 ans.

Pour les ROM d'Amérique, et plus particulièrement les Antilles, en 30 ans, on est passé d'une économie coloniale traditionnelle, fondée sur la culture de la canne à sucre, puis du rhum, à une économie de substitution, principalement constituée de produits agricoles d'importation (IEDOM, 1992).

Avec l'application des lois agricoles de 1960 et 1962, qui ont visé à modifier les structures foncières de la grande propriété établie du temps des colonies, une succession de réformes a de fait été appliquée.

Jusqu'en 1992, la Guadeloupe a connu 5 réformes foncières qui ont contribué à démanteler les mécanismes de production de l'économie cannière. Si, en 1960, la canne à sucre dominait la vie économique de l'île avec ses 33 000 ha plantés (14 000 en Martinique), en 1992, les surfaces effectivement plantées en canne à sucre n'étaient plus que de 16 000 ha et de 2 000 ha pour la Martinique.

Parallèlement, les productions de sucre et de rhum assurées par les usines et distilleries agricoles inclinèrent à la baisse, provoquant le fléchissement des activités agro-industrielles traditionnelles et donc la fermeture de nombreuses unités.

Le marasme des industries sucrières a atteint en Guadeloupe son paroxysme en 1972, car les grandes propriétés, une fois démantelées, ne sont plus parvenues à fournir une canne de bonne qualité et en quantités suffisantes pour permettre aux activités industrielles de se maintenir.

L'impact des différentes réformes foncières réalisées aux Antilles françaises a provoqué une baisse généralisée des surfaces plantées en canne et de la SAU en général : les petites parcelles loties par la SAFER en pleine propriété et redistribuées aux ouvriers agricoles ont muté en zones d'habitat ou en friches (en Martinique, en 20 ans, la culture de la canne à sucre a perdu plus des 2/3 de son potentiel foncier et presque 5 % des surfaces par an). Parce que l'on observe un recul global de l'agriculture traditionnelle d'exportation en Guadeloupe et en Martinique, il existe une baisse très nette de la valeur ajoutée agricole dans le produit intérieur brut marchand, qui n'est pas toujours compensée par les activités de diversification agricole ou de production de la pêche même si cela peut apparaître une nécessité pour créer des emplois. En ce sens, tous les efforts de diversification apportés après 1975, en Guadeloupe, tant dans la promotion de certaines cultures (aubergines, limes, melons) que dans celle de l'élevage, n'ont pas entraîné de modifications importantes des données du PIB. Des plans quinquennaux mal articulés ont été plaqués sur un monde agricole mal connu et la population rurale largement bénéficiaire de la politique sociale des ROM n'a pas voulu saisir l'opportunité de créer une véritable économie agricole locale.

Les besoins alimentaires croissants sont en 1993 en grande partie satisfaits dans l'outre-mer par le système bien structuré de l'importation des produits alimentaires, qui certes aggrave le déficit de la balance commerciale, mais qui, fait paradoxal, ne produit pas d'incidences catastrophiques sur les mécanismes bien établis de la consommation, soutenue par la politique sociale.

Les forces de production du secteur secondaire sont également, comme pour le secteur primaire, très affaiblies dans les ROM, même si des disparités importantes existent au niveau des structures avec des grandes et petites entreprises.

Si la loi de défiscalisation a permis dans un premier temps le développement des activités de construction immobilière, très vite les secteurs du bâtiment et des travaux publics se sont retrouvés asphyxiés, les grandes entreprises limitées. Ces secteurs sont devenus directement dépendants des commandes publiques et, depuis la récession économique des années 1990, les grands projets d'infrastructure ont ralenti leur rythme de réalisation, ceci étant imposé de l'extérieur par une certaine rigueur budgétaire : la primauté économique de l'État, en tant que générateur de nouvelles activités dans les ROM, apparaît dans ce secteur fondamentale, ayant une incidence directe sur l'emploi.

Lorsque les récessions de l'économie française accusées par celles de l'économie mondiale perdurent, les budgets des ROM sont moins bien dotés, ce qui provoque un véritable marasme du secteur secondaire dans son ensemble.

Les petites entreprises industrielles des ROM, plus fragiles que les grandes, sont encore plus vite déstabilisées, dès que l'État se désengage et qu'il devient plus avare de subventions ou lorsqu'il accroît les charges sociales. Elles ont autant de difficultés à subsister qu'elles sont en plus directement dépendantes du système d'importation des matières premières : l'industrie des ROM est une industrie de transformation. L'exiguïté du marché intérieur et l'importance des coûts de production les rendent encore plus vulnérables et, au moindre dérèglement du précaire équilibre, elles plongent rapidement une partie de la main-d'œuvre dans les incertitudes d'un avenir lié au chômage.

CHÔMAGE ET SOUS-EMPLOI SE DÉVELOPPENT

On sait, pour en entendre quotidiennement le *leitmotiv* alarmant, que le chômage est devenu un ennemi acharné des ROM, tout comme il l'est d'ailleurs dans l'Hexagone. En 1993, plus de 30 % de chômeurs sont déclarés en Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion. Cette dernière atteint le record du chômage en France, soit 39 % de la population active (Dijoux, 1992).

Cerner le problème de l'emploi dans les ROM est un casse-tête bien local, car, si même le chômage est total ou partiel, de nombreux individus restent actifs (travailleurs «au noir») et donc les statistiques établies avec le plus grand soin demeurent malgré tout sujettes à caution, compte tenu d'une population débrouillarde et résolument hors la loi. Souvent en effet, le chômeur officiel indemnisé par les ASSEDIC est un «sous-employé» officieux : il perçoit les allocations et, parallèlement, cumule de multiples occupations temporaires dans l'artisanat, le bâtiment, l'hôtellerie... Ce «jobeur» représente une main-d'œuvre instable, inclassable et au niveau individuel, loin d'être une calamité, le sous-emploi est considéré comme un phénomène banal dans les ROM et exprime de toute façon une caractéristique bien réelle des mentalités.

Là encore, la politique sociale de la France vient corriger les déséquilibres provoqués par un défaut de politique planifiée de l'emploi. Grâce aux subventions et allocations de chômage de toutes sortes, avec un petit «job», la population arrive

à satisfaire ses besoins. Le RMI par exemple, ou «allocation paresse», néglige l'aspect insertion des chômeurs et n'incite pas non plus les gens à travailler.

Parce que les analyses socioprofessionnelles de l'emploi dans les ROM évoluent dans un flou pittoresque, rien ne peut résolument rassurer les jeunes générations actuellement disponibles sur le marché du travail quant à leur choix professionnel. Même si le nombre des jeunes adultes tend depuis peu à diminuer, la question de l'emploi pour ces générations laisse perplexe.

Alors que l'économie de transferts mise en place par la volonté du gouvernement français reste omniprésente et contribue à asseoir le système politique, économique et social de l'outre-mer lointain, qu'en est-il des structures décentralisées : comment se positionnent les régions, quels axes de développement sont-elles susceptibles d'élaborer pour privilégier l'emploi?

DES PRÉROGATIVES DE DÉVELOPPEMENT POUR LES RÉGIONS D'OUTRE-MER OU L'ILLUSION DU POUVOIR LOCAL?

C'est aux régions que, depuis 1984, revient l'élaboration des contrats de plans effectués en fonction des objectifs des plans nationaux français. Elles fixent dans ce cadre plusieurs priorités économiques et soumettent à l'État certaines propositions de développement à financer. Les contrats de plan État — région constituent une innovation fondamentale de la décentralisation dont ils découlent et, à ce titre, ils se doivent d'être sérieux et efficaces.

Ce système n'invalide d'ailleurs qu'une très relative autonomie des régions d'outre-mer, puisque leur essor économique reste toujours tributaire des principales décisions qui sont les décisions financières de la métropole et de la Communauté économique européenne.

PAS DE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

Les plans nationaux de développement lancent en effet régulièrement la procédure pour que les régions élaborent leurs contrats de plans. Ils sont une synthèse de propositions actions qui relèvent de projets d'aménagement prioritaires à réaliser et, en ce sens, on peut observer un déplacement des choix économiques sur les élus locaux divisés en deux assemblées mal coordonnées et peu solidaires. En 1993, le 11^e plan national a permis dans les régions d'outre-mer le 3^e plan à «initiative locale» composé de contrats de plans financés par l'État et la région, chacun plus caractéristique que l'autre des données appréhendées au niveau local. Peut-être parce que la pratique de la décentralisation outre-mer a été difficile à ses débuts, les objectifs économiques retenus dans les deux premiers contrats de plans en Guadeloupe n'ont pas été réalisés.

Le premier avait constitué un bon document de travail (1984), car il renfermait des statistiques intéressantes; cependant, malgré les financements débloqués par l'État, peu de réalisations concrètes ont été menées à terme. Le deuxième reprenait exactement les mêmes objectifs que le premier, à savoir le développement des transports, du tourisme, de l'artisanat, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture, en accentuant cependant sur la nécessité d'une formation professionnelle adaptée pour réaliser tous ces objectifs.

Les idées semblent jetées au hasard sur le papier, les termes employés sont vagues, les phrases imprécises... Le troisième contrat de plan État — région reprend même les objectifs annoncés dans le premier!

Des plans successifs élaborés à partir de dossiers établis par des techniciens ou des technocrates? Des plans dont la présentation est impeccable pour justifier l'octroi des subventions, mais sinon... Ces différents plans ne sont que le prolongement d'une politique d'assistanat amorcée depuis la mise en place de la départementalisation; ils ne reflètent pas un désir réel de développement, car ils ne s'intègrent pas dans un schéma économique d'ensemble et global cohérent que requiert une planification à long terme pour qu'elle soit efficace (Boulbes, 1992).

Quant au PDR (plan de développement régional), différent du contrat de plan, seule la Réunion a su se doter, dès 1985, des moyens nécessaires pour le constituer et elle bénéficie, depuis, des aides européennes qui lui ont permis de réduire les disparités entre le Nord urbanisé et le Sud rural (Lefèvre, 1986), en réalisant un vaste schéma d'aménagement régional : Les Hauts.

Cette région d'outre-mer a également mis en place au sein de la CEE une cellule d'experts capable de la représenter en toutes circonstances.

Pendant ce temps, les régions d'outre-mer des Caraïbes font de la politique politicienne et s'octroient les subventions à des fins personnelles, projetant au grand jour de nombreux scandales financiers : la décentralisation s'y exerce actuellement en liberté surveillée...

Les relations des assemblées avec l'administration et les services publics sont relativement tendues et s'exercent quelquefois à coups de frictions dans le cadre d'un contentieux grandissant. Le cloisonnement entre l'État et les services de la région tendant à s'affermir, chacun risque de travailler en circuit fermé. Seules les « cours » respectives des représentants des exécutifs des régions s'agitent; elles sont en fait les seules bénéficiaires de la décentralisation, bien décidées à sauvegarder l'élitisme dont elles ont fait l'objet avec leur sainte bureaucratie.

La Martinique, la Guyane et la Guadeloupe sont caraïbéennes, tandis que la Réunion se rattache au monde pluriracial de l'océan Indien. C'est certes une évidence géographique et ethnique et les acteurs locaux revendiquent aujourd'hui le droit de multiplier les contacts avec leur environnement immédiat; ils souhaitent

réaliser une ouverture, établir des axes de développement avec leurs voisins — comme si cela devait apporter un souffle nouveau (*Le Monde*, 1992), une nouvelle orientation économique.

COOPÉRATION RÉGIONALE POUR DÉSENCLAVER LES RÉGIONS D'OUTRE-MER?

Les ensembles géographiques et politiques de la Caraïbe et de l'océan Indien, bien que disparates, partagent avec les régions d'outre-mer qui leur sont proches des similarités géographiques, historiques et humaines susceptibles d'aider à un rapprochement de ces îles et de leurs populations qui ont pourtant, au cours des temps, chacune évolué à son rythme.

De par leur statut juridique, les régions d'outre-mer se sont longtemps confinées aux seules relations avec la métropole et, lorsqu'elles s'intéressent à cet environnement immédiat, elles constatent qu'elles s'en sont peu à peu isolées.

Toutes ces autres îles, rendues frileuses dans la plupart des cas par une indépendance toute récente, ont cherché à se regrouper pour mieux se rapprocher. Les régions d'outre-mer sont très convoitées, car leur pouvoir d'achat, le niveau de vie qu'elles affichent et la protection sociale dont elles bénéficient (inconnue des îles alentour) attirent comme un aimant les populations immigrées voisines, persuadées d'atteindre l'Eldorado.

Des regroupements régionaux tels le CARICOM ou l'OECS (Organization of Eastern Caribbean States) ont vu le jour dans la Caraïbe par exemple et ne semblent pas pouvoir jouer le rôle d'interlocuteurs exclusifs quant aux conditions des échanges commerciaux avec les régions outre-mer d'Amérique. En effet, les économies voisines, elles aussi anciennes conquêtes coloniales, se sont longtemps inscrites dans une logique de production des denrées tropicales d'exportation vers leurs métropoles (sucre, rhum, bananes...), si bien que les termes de l'échange s'annulent, puisque ce sont les mêmes productions.

D'autre part, les prix accusent une très nette disparité avec ceux pratiqués dans les régions d'outre-mer et ces économies paraissent plus concurrentes que complémentaires. La Guadeloupe et la Martinique arrivent à exporter dans les îles proches (Sainte-Lucie, la Dominique, la Barbade) et pour la Réunion (Mayotte, l'île Maurice), mais ces relations économiques restent minoritaires.

Alors, quelles relations les régions d'outre-mer peuvent-elles entretenir avec leur environnement immédiat, si ce ne sont des activités de services (santé, culture...) peu productrices d'emplois?

DES PERSPECTIVES MAL DÉFINIES

Même si la décentralisation a introduit quelques éléments nouveaux dans la vie politique des régions d'outre-mer, les élus locaux ont en fait un pouvoir très relatif souvent agrémenté d'hésitations, d'incertitudes qui l'emportent sur l'audace; ils font preuve aussi trop souvent d'un bouillonnement d'idées sans rigueur, d'une naïveté qui fait rarement place à la raison, toujours teintée de luttes intestines.

Pour susciter une certaine crédibilité, la région d'outre-mer ne doit-elle pas se doter d'une stratégie économique à moyen et long termes, pour que les contrats de plans et les plans de développement régionaux à réaliser s'enchaînent selon une certaine cohérence. Pour ce faire aussi, une continuité politique des élus paraît indispensable au travers d'une assemblée unique. Ne serait-il pas en effet judicieux qu'une seule assemblée exprime une volonté commune et résorbe en même temps toutes les rivalités internes, les pertes de temps, d'argent et de matière grise? Voilà ici l'objet d'une réforme possible des régions monodépartementales d'outre-mer... Certains élus sont partisans d'un approfondissement de la décentralisation avec des moyens financiers accrus et parfaitement autonomes : «la décentralisation peut trouver son accomplissement dans une réorganisation des conditions d'intervention dans les mécanismes de crédit et de garantie avec possibilité de l'épargne locale pour assurer le développement des régions d'Outre-Mer» (Michaud-Chevry, 1993), propos à méditer...

Les fonds de la CEE qui sont mis à la disposition des régions d'outre-mer ne sont que peu sollicités par les régions d'Amérique, faute de dossiers sérieux et de plans cohérents de développement régional. Il est donc permis de douter de la sécurité des remboursements sur les emprunts qui pourraient être effectués à partir de l'épargne locale. Quelle catégorie socioprofessionnelle est-elle prête à faire ce geste de solidarité à risque, quand les mass-media ne cessent de mettre en exergue la malhonnêteté dont peuvent faire preuve les élus locaux?

CONCLUSION

Depuis la mise en place de la départementalisation, il ressort que toute la politique sociale de la France appliquée à l'outre-mer suffit à consolider sa position, relativisant les problèmes dus à l'éloignement qui ne manquent pourtant pas de se poser.

Aucune stratégie de planification économique bien élaborée ne cherche à conduire à une politique de développement. Même la décentralisation amorcée dans l'outre-mer en 1984 ne peut démanteler les systèmes sociaux et économiques implantés malgré l'apparent pouvoir des élus locaux.

La politique d'assistanat encourage en revanche le laxisme, la non-productivité, en alignant illusoirement le niveau de vie sur celui de la métropole.

Le chômage augmente, les jeunes générations ne peuvent trouver un emploi... Quelle importance? Cela revient à maintenir sous perfusion des économies presque délabrées... pour combien de temps encore?

NOTES

- 1 FIDES : Fonds d'investissement de développement économique et social
FIDOM : Fonds d'investissement des DOM.
- 2 Référence : 81/527/CEE.
- 3 Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.
- 4 Convention de Lomé avec États de l'ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) — États signataires de la Convention de Lomé depuis 1974 — ou convention de coopération technique, commerciale et financière entre la CEE et ces pays.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRIAL, P. (1972) La réforme régionale. *La Documentation française*, (40) : 17-18.
- BOULBES, D. C. (1992) Pour une stratégie du développement rural en Guadeloupe. *Revue du Centre de recherches et d'études de la Caraïbe*, (6) : 210-215.
- BREAS, L. (1979) Les agents des services publics en Guadeloupe. *Cenaddom*, (49).
- DESCAMPS, H. (1981) *La politique aux Antilles françaises de 1946 à nos jours*. Imprimerie antillaise Fort-de-France, Saint-Paul, 201 p.
- DIJOUX, Alix (1992) La Réunion, la quête d'une identité. *Le Monde* (9 mars) : 10.
- ETNA, Max (1975) Problèmes de polarisation urbaine aux Antilles. *Cahiers du CERAG*, (32) : 44.
- GRUBER, A. (1986) *Décentralisation et institutions administratives*. Paris, Colin.
- GUILLEBAUD, G. (1989) *Les confettis de l'Empire*. Paris, Le Seuil.
- IEDOM (1992) *Les Régions d'Outre-Mer, bilan économique. Rapport annuel*.
- JACQUEMART, Sylvie (1983) *La question départementale Outre-Mer*. Paris, PUF, 262 p.
- LEFÈVRE, Daniel (1986) *L'organisation de l'espace à Maurice et à la Réunion. Étude de géographie comparée*. Nice, thèse d'État, 451 p.
- (1986) Les structures spatiales réunionnaises. *Insularité, insularisme*, (88) : 241-259.
- LE MONDE (1992) Dix ans de décentralisation. *Dossiers et documents*, (202; septembre).
- Le statut des nouveaux départements d'Outre-Mer* (1948) Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- MICHAUD-CHEVRY, L. (1993) *Les discours de campagne électorale pour les Régionales*. Janvier.
- MOUTOUSSAMY, E. (1988) *Les DOM-TOM, enjeu géopolitique, économique et stratégique*. Paris, L'Harmattan, 151 p.
- PEISER, G. (1988) *Le Département*. Paris, Dalloz.
- RODIGNEAUX, M. (1983) Y a-t-il une place pour les productions antillo-guyanaises des Caraïbes? *Cenaddom*, (712; 3^e trimestre).
- ZILLER, Jacques (1989) *Les DOM-TOM*. (Coll. «Systèmes»).

(Acceptation définitive en août 1994)