



**HAL**  
open science

## La France d'outre-mer, un espace à part

Jean-Christophe Gay

► **To cite this version:**

Jean-Christophe Gay. La France d'outre-mer, un espace à part. Jean Y.; Vannier M. La France. Aménager les territoires, Armand Colin, 2008, 978-2-200-35534-0. halshs-03583677

**HAL Id: halshs-03583677**

**<https://shs.hal.science/halshs-03583677>**

Submitted on 22 Feb 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La France d'outre-mer, un espace à part

Jean-Christophe GAY  
Université de Nice-Sophia Antipolis  
IRD Nouméa

En 2008, la France d'outre-mer (FOM) compte 2,6 millions d'habitants pour une superficie de 120 000 km<sup>2</sup> environ (en excluant la Terre-Adélie). Fruit de la colonisation, la FOM en conserve nombre de séquelles, spécialement la prédominance de l'Etat, acteur hégémonique depuis les prises de possession. Ainsi, les liens tissés avec la Métropole, à plusieurs milliers de kilomètres, l'emportent largement sur les voisinages, bien que ces territoires, de plus en plus assistés économiquement, demandent plus d'autonomie. C'est pourquoi, l'opposition statutaire entre les départements et régions d'outre-mer (DROM) et le reste de la France d'outre-mer (Collectivités d'outre-mer et Nouvelle-Calédonie) est un élément fondamental pour comprendre leur fonctionnement.

Si la FOM a beaucoup changé en vingt ans, les retards sont nombreux par rapport à la Métropole : la poussée démographique, due spécialement à une immigration incontrôlée à Mayotte ou en Guyane, est difficilement maîtrisable et se traduit par une insécurité croissante ou la multiplication de l'habitat spontané ; les problèmes environnementaux sont loin d'être jugulés (pollution, traitement des eaux usées et des déchets...) ; la question de la circulation automobile est un vrai casse-tête, les embouteillages faisant partie du quotidien des Ultramarins ; le chômage reste très élevé (24 % à la Réunion, 23 % en Guadeloupe, 20 % en Guyane) ; le tourisme et les productions locales ne sont pas compétitifs... Autant de défis que la puissance publique doit relever.

## La France d'outre-mer aujourd'hui

	Statut	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population*	Densité de population (hab./km <sup>2</sup> )
Guadeloupe	DROM	1 705	452 000 (E 07)	265
Guyane	DROM	83 534	210 000 (E 07)	2,5
Martinique	DROM	1 128	403 000 (E 07)	357
Réunion	DROM	2 512	793 000 (E 07)	312
Nouvelle-Calédonie	Spécifique	18 600	240 390 (E 07)	13
Polynésie française	COM	3 814	259 596 (R 07)	68
Wallis-et-Futuna	COM	142	14 944 (R 03)	105
Saint-Martin	COM	53	29 112 (R 99)	549
Saint-Barthélemy	COM	21	8 450 (R 07)	402
Mayotte	COM	374	186 452 (E 07)	498
Saint-Pierre-et-Miquelon	COM	242	6 125 (R 06)	25

Terres australes et antarctiques (TAAF hors Terre-Adélie)	Spécifique	7 335	0	0
Clipperton	Domaine public de l'Etat	2	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>119 220</b>	<b>2 603 069</b>	<b>22</b>

\*E = estimation ; R = recensement ; 07 = année de l'estimation ou du recensement

## 1. Drôles de DROM

La départementalisation des « quatre vieilles colonies » remonte à 1946. Guyanais, Martiniquais, Guadeloupéens et Réunionnais bénéficient à partir du début des années 1950 du régime de Sécurité sociale, de l'assurance-vieillesse, des allocations familiales et du SMIG, mais il faudra attendre encore près de 50 ans pour que l'égalité sociale avec la métropole soit complète. Entre les deux, l'Etat a eu une régulation socioéconomique des DOM en favorisant l'immigration vers la Métropole.

### La soupe de sécurité migratoire

A la fin des années 1950 et au début des années 1960, la situation domienne est mauvaise : l'explosion démographique se combine à la fermeture de nombreuses usines sucrières. Des émeutes aux Antilles font plusieurs morts. Les gouvernants ont alors l'idée d'organiser un vaste flux migratoire pour alimenter l'économie métropolitaine, alors en pleine croissance. Une société d'Etat, le BUMIDOM (Bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer), sous la tutelle des ministères des DOM-TOM et de l'Economie et des Finances, est créée en 1963. Ses missions aux Antilles et à la Réunion sont d'informer les futurs migrants, de permettre l'admission des plus jeunes dans des centres de formation en métropole, de placer les autres directement sur un emploi et de favoriser le regroupement familial. Le transport est pris en charge par l'Etat. Entre 1968 et 1975, 30 % des Martiniquaises de 20 à 24 ans et des Martiniquais de 25 à 29 ans partent en métropole. De 1963 à 1981, plus de 50 000 Réunionnais la gagnent aussi.

Le premier choc pétrolier clôt les « Trente Glorieuses » et le chômage progresse, rendant l'insertion des migrants plus difficile. L'ère du BUMIDOM s'achève, mais laisse en métropole une importante communauté domienne. En 1999, les Domiens représentent 90 % des 357 000 personnes nées en outre-mer et résidant en Métropole et la population « originaire » des Antilles et de la Réunion en métropole dépasse aujourd'hui très largement le demi-million.

### De singulières régions

A l'instar de la métropole, les régions d'outre-mer (ROM) furent érigées en collectivités territoriales de plein exercice en 1982, mais, contrairement à la métropole, départements et régions d'outre-mer ont le même territoire. Celles-ci, monodépartementales donc, ont un régime original, à la fois par un mouvement vertical de décentralisation et par un mouvement horizontal de déshabillage du département ultramarin. Outre les compétences dévolues aux régions métropolitaines, le conseil régional d'outre-mer fixe le taux de l'octroi de mer - une taxe assise sur la valeur marchande des biens importés - et distribue la plus grande partie de son produit aux communes, le reste alimentant notamment le fonds régional pour le

développement et l'emploi (FRDE). Il fixe aussi les taux de la taxe spéciale sur les carburants (TSC) – la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) n'existe pas dans les DROM - qui alimente le fonds d'investissement pour les routes et les transports (FIRT). Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la loi de 1984 confère aux ROM la responsabilité en matière de planification régionale et d'aménagement du territoire par l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional (SAR), qui vaut aussi de schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), que l'Etat approuve par décret en Conseil d'Etat. Ces schémas ont qualité de prescriptions d'aménagement et d'urbanisme, ce qui signifie que les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriaux (SCOT) doivent être compatibles avec leurs dispositions. Entre la loi de 1984 et l'approbation des SAR, plus d'une décennie a été nécessaire : le SAR de la Réunion a été approuvé en 1995, celui de Martinique en 1998, celui de Guadeloupe en 2001 et en 2002 pour la Guyane.

Les inconvénients de la superposition territoriale des deux collectivités sont à l'origine d'un gâchis financiers par duplication des dépenses et enchevêtrement des compétences. Les interventions concurrentes dans un même domaine sont nombreuses. Déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, la solution contenue dans la loi de 1982, qui créait une assemblée unique ayant la gestion des compétences du département et de la région, a refait son apparition dans la révision constitutionnelle de 2003, qui permet aux quatre DROM d'engendrer une collectivité unique se substituant au département et à la région, sous la condition du consentement des électeurs. La Réunion s'est tout de suite exclue de ce dispositif et les électeurs guyanais n'ont pas été consultés. En revanche, le 7 décembre 2003, les Martiniquais et les Guadeloupéens ont opté pour le maintien des collectivités départementale et régionale.

### **Des communes peu communes**

Les DROM ne comptent que 114 communes pour plus de 1,8 million d'habitants, soit une moyenne de 16 219 habitants par commune, contre 1 650 en métropole. Ces communes ultramarines sont également plus vastes faisant des cantons des communes entières ou des fractions de commune. Ceci explique que les maires sont aussi très souvent des conseillers généraux, ce qui n'est pas sans conséquence sur le lien commune-département et qui rend les élections municipales déterminantes pour le scrutin cantonal.

La maille communale est singulièrement forte et plus importante qu'en métropole. Les maires ont un rôle économique et financier primordial, particulièrement pour l'emploi. En effet, le nombre d'agents communaux, toute choses égales par ailleurs, y est beaucoup plus élevé qu'en métropole avec une pléthore de non titulaires sans aucune qualification, favorisant un système clientéliste où joue les liens familiaux et la distribution généreuse d'aides aux particuliers ou aux associations. Les communes sont donc des structures essentielles pour l'activité locale et pour la régulation du chômage. En contrepartie, leur situation financière est très fragile avec des charges de personnel très élevées, en dépit de recettes plus fortes qu'en métropole alimentées par des contributions de l'Etat et par des ressources fiscales propres, essentiellement l'octroi de mer (cf. supra).

### **L'arrêt Hansen (1978) ou quand l'Europe rentre en scène**

La construction européenne, a fait de Bruxelles un acteur non négligeable, mais dont l'importance est apparue progressivement. En 1978, l'arrêt Hansen de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) stipule que tout le droit communautaire s'applique aux DOM, alors que jusqu'à cette date son application était sélective. L'accès à tous les fonds structurels internes - Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social

européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA – Section orientation) et IFOP (Instrument financier d'orientation pour la pêche) - est désormais acquis. Fin 1989, est adopté un Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM). Le concept d'ultrapériphéricité apparaissait pour appréhender la situation des régions bénéficiaires des POSEI, appelées régions ultrapériphériques (RUP), au nombre de sept : les quatre DROM, les Açores, Madère et les Canaries. L'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam (1997) reconnaît désormais les « handicaps structurels » des RUP et renforce l'approche développée par l'Union depuis 1989.

Avec ces fonds structurels, les DOM reçoivent des sommes considérables (2,885 milliards d'euros pour 2000/2006 et 3,178 milliards pour 2007 /2013). Depuis 2000, les DROM sont les seuls territoires français éligibles à l'« objectif 1 », devenu « objectif de convergence ». Ces fonds européens ont servi prioritairement aux infrastructures de désenclavement, avec en particulier les extensions des aéroports de Gillot à la Réunion, du Lamentin à la Martinique et du Raizet en Guadeloupe, tout comme les installations portuaires de la Pointe-des-Galets à la Réunion ou le complexe industrialo-portuaire martiniquais de Jarry. Plus généralement, ce fonds cofinance les infrastructures servant de base au développement économique, tels les réseaux routiers ou les adductions d'eau. Le FEOGA intervient dans les projets agricoles comme l'irrigation du littoral Ouest (ILO) à la Réunion (cf. encadré). Plus discret, car ne se traduisant pas par de grandes réalisations, le FSE est cependant essentiel. A la Réunion, il paye 40 % de la formation professionnelle et a permis à plus de 20 000 bénéficiaires, entre 1994 et 1999, de poursuivre une formation à l'extérieur, essentiellement en Métropole.

### **Le projet ILO (irrigation du littoral ouest) à la Réunion**

L'inégale répartition de la ressource en eau sur l'île de la Réunion, où le contraste entre une côte au vent, à l'est, très arrosée, et une côte sous le vent, à l'ouest, sèche, est très fort, a conduit à un projet pharaonique, lancé à la fin des années 1980 : transférer les eaux de certaines rivières de la côte est vers la côte ouest, grâce à des galeries souterraines. Ce « basculement des eaux », à partir de prises d'eau dans les cirques de Salazie et Mafate, nécessite le percement de 28 km de galeries afin d'alimenter un réservoir situé dans les Hauts de l'Ouest. Le blocage du tunnelier dans la galerie Salazie, en 2001, ont entraîné près de dix années de retard et une très forte réévaluation du coût final. On estime désormais que le projet ILO sera terminé en 2013 pour un coût total de 850 millions d'euros, financés par des fonds européens (FEDER et FEOGA) à hauteur de 55 %, le département de la Réunion (35 %) et l'Etat (10 %). Ce transfert des eaux doit permettre d'irriguer, à l'horizon 2012, plus de 7 000 ha sur la côte sous le vent, soit plus de 15 % de la SAU de l'île, et d'accompagner l'urbanisation de ce secteur en forte croissance démographique.

Depuis quelques années, les DOM sont éligibles à l'initiative communautaire Interreg et bénéficient pour la période 2000-2006 des programmes Interreg III « Espaces Caraïbes » et « Océan Indien ». L'intégration des DOM à l'Union s'est aussi concrétisée le 1<sup>er</sup> janvier 2002 avec la mise en circulation de la nouvelle monnaie européenne.

## **2. Des autonomies à la carte**

Naguère encore appelé « TOM » (territoires d'outre-mer), le reste de la FOM est aujourd'hui composé de Collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie.

## **COM de spécialistes**

Sous ce nouveau statut de COM, issu de la révision constitutionnelle de 2003, se cache des niveaux d'autonomie très variés et seuls les spécialistes s'y retrouvent : Wallis-et-Futuna ou Mayotte ont des compétences qui n'ont rien à voir avec celles de Saint-Martin ou de Saint-Barthélemy, tandis que la Polynésie française est la COM la plus autonome. Quatre statuts, celui de 1977, le statut d'autonomie interne de 1984, celui de 1996 et enfin celui de 2004, ont donné des pouvoirs croissants aux autorités de la Collectivité. Celle-ci se voit attribuer certains caractères symboliques, comme un drapeau, un hymne, un sceau et des ordres de décoration spécifiques. La Polynésie française a adhéré, sous le nom moins colonial de « Tahiti Nui », à plusieurs fédérations sportives internationales. Plus fondamentalement, les compétences de l'Etat sont limitées aux fonctions de souveraineté (défense, monnaie...), à la fonction publique d'Etat, à l'enseignement supérieur ou aux communications.

## **Le cas néo-calédonien**

On est allé plus loin encore sur la voie de l'autonomie en Nouvelle-Calédonie, avec les accords de Nouméa de 1998, à la suite des graves événements des années 1980 et des accords de Matignon de 1988. La provincialisation du Territoire fut le point principal de ce dispositif institutionnel. Le découpage provincial de 1988 satisfait à la fois les anti-indépendantistes, en élargissant la zone sous la domination de Nouméa (province Sud), et les indépendantistes, en partageant transversalement la Grande-Terre. Ces derniers contrôlent deux des trois provinces, majoritairement peuplées de Mélanésiens acquis à leur cause.

Les nouvelles dispositions statutaires, nées de l'accord de Nouméa (1998) sont particulièrement audacieuses avec spécialement des « lois de pays » ou la « citoyenneté néo-calédonienne ». Pour la première fois dans l'histoire de la France des normes législatives émanent d'une assemblée infranationale. Les accords de Nouméa prévoient aussi un transfert de compétences, par étape de cinq ans, de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie. En 2013, celui-là devrait avoir transféré à celle-ci l'ensemble de ces compétences, à l'exception de celles régaliennes (justice, ordre public, défense, monnaie et affaires étrangères). La dernière phase de ce processus devrait se dérouler de 2014 à 2018 avec un scrutin d'autodétermination qui décidera du transfert des compétences régaliennes et donc de l'accession ou pas de la Nouvelle-Calédonie au rang d'Etat souverain.

## **Les enjeux du nickel et de l'atome**

En ne cessant de s'accroître, la concentration de la population et de la richesse dans le Grand Nouméa fragilise le fonctionnement provincial par le déséquilibre accusé entre la province Sud et la province Nord. Le nickel peut réduire les disparités et rééquilibrer partiellement la Grande Terre. Si l'usine Goro-Nickel, du groupe brésilien CVRD, dont la production doit démarrer en 2009, et qui doit exploiter les latérites pauvres du sud néo-calédonien, afin d'en extraire le nickel et le cobalt, n'aura pas ce rôle, il en va tout autrement de la seconde usine en construction, celle de Koniambo. Outre ces conséquences économiques, ce projet a des implications politiques fortes, car il est situé au nord et qu'il associe le groupe suisse Xstrata et la Société des mines du sud Pacifique (SMSP), acquise en 1990 par la province Nord. Au terme des accords de Bercy en 1998, la SMSP s'est vue attribuée le massif de Koniambo à la condition de construire cette « usine du Nord ». Longtemps uniquement entre les mains des Caldoches, le secteur du nickel est désormais aussi contrôlé par la société mélanésienne.

Si le nickel est au fondement de la prospérité de la Nouvelle-Calédonie, la création, en 1962, du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) a totalement bouleversé la Polynésie française. Le CEP s'établit sur plusieurs îles et principalement à Tahiti où est situé le centre de

commandement et où s'installent de nombreux métropolitains, civils et militaires, avec leur famille. Le port de Papeete est complètement réaménagé. Les sites d'expérimentation sont à environ 1 200 km au sud-est, dans la partie orientale des Tuamotu : les atolls de Moruroa et de Fangataufa. Ils présentent l'avantage d'être inoccupés et isolés.

Les retombées du CEP sur la Polynésie française sont considérables. En quelques années, plus de 10 000 métropolitains s'installent à Tahiti. Des milliers de Polynésiens sont embauchés par le CEP. La population de Tahiti passe de 45 000 habitants en 1962 à 79 000 en 1971. Mais cette croissance à son revers : la dépendance. Voilà pourquoi, après le dernier essai (1996), l'Etat s'est engagé à maintenir pendant dix ans le niveau des flux financiers qui résultaient de l'activité du CEP. Un « Programme stratégique pour le renforcement de l'autonomie économique et financière de la Polynésie française » est alors approuvé par l'Assemblée territoriale quelques mois plus tard et un Fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française (FREPF) est créé, consacrés surtout au financement de grands travaux d'infrastructures et à la construction de logements sociaux. En 2002, une nouvelle convention remplace celle de 1996. L'Etat s'engage cette fois à maintenir de manière permanente, et non plus pour dix ans, un flux financier de 152 millions d'euros.

### **Bruxelles, un acteur modeste**

La Nouvelle-Calédonie et les COM ne sont pas, aux yeux de Bruxelles, des RUP mais des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM), comme le Groenland, les Antilles néerlandaises ou Pitcairn. Comme les pays ACP (Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), les PTOM bénéficient du Fonds européen de développement (FED) et des prêts de la Banque européenne d'investissements (BEI). Au titre du IX<sup>e</sup> FED (2000-2007) les PTOM français ont eu une dotation de 175 millions d'euros et 286 millions d'euros pour le X<sup>e</sup> FED (2008-2013). On est loin des sommes attribuées aux DOM. En effet, si on rapporte ces sommes à la population, les DOM ont reçu de Bruxelles, entre 2000 et 2006, 288 euros/hab./an contre 18 euros/hab./an pour les PTOM français, entre 2000 et 2007.

## **3. La lutte contre l'insularité et l'éloignement**

L'insularité est souvent évoquée à propos de la FOM. Cette insistance avec laquelle on convoque cette notion naturalise ses spécificités et permet de dissimuler certains handicaps. Nous ne rentrerons pas dans ce débat-là et nous nous contenterons ici de montrer comment certains effets majeurs sont combattus.

### **Variations autour de l'exiguïté**

La fragmentation insulaire fait de la FOM un ensemble de terres émergées de taille modeste : la Réunion, avec ses 2 500 km<sup>2</sup>, passe pour une île de bonne taille. Les conséquences de la petitesse sont nombreuses. Par exemple, la faible population de certaines îles ne permet pas d'offrir des équipements de santé et des structures de formation couvrant l'ensemble de la scolarité. En Polynésie française, les évacuations sanitaires (Evasan) sont très fréquentes, car il est impossible d'installer dans chaque île du personnel médical et du matériel technique. Il est moins coûteux d'évacuer sur Tahiti les patients des îles peu ou pas médicalisées.

Sur un autre plan, la production électrique n'est pas aussi concentrée et performante que dans les zones continentales, en l'absence de marchés importants. Dans les DOM, la nationalisation de la production et de la distribution en 1975 provoque un alignement des tarifs sur ceux de la Métropole et les Domiens ne paient que 40 % du prix de revient de

l'électricité qu'ils consomment. Les pertes d'exploitation d'EDF dans les DOM étaient de plus de 300 millions d'euros en 1998. Cette péréquation met en relief la solidarité nationale qui neutralise les contraintes physiques. Dans le reste de la FOM, cette péréquation n'existe pas et l'électricité y est beaucoup plus chère.

L'approvisionnement en eau se pose avec acuité sur certaines îles, spécialement les plus petites et les plus basses. Pour assurer l'approvisionnement de la population et des touristes, Saint-Martin et Saint-Barthélemy disposent d'usines de dessalement d'eau de mer. Sur les atolls polynésiens, on ne dispose que de quelques dizaines de litres d'eau par jour, provenant du stockage dans des citernes d'eaux de pluie collectées sur les toitures en tôle, du pompage des nappes phréatiques, la lentille d'eau douce, ou des noix du cocotier. Un important programme d'équipement en citernes dans les années 1990 a permis d'améliorer la situation.

Le grand émiettement des terres en Polynésie française est problématique et constitue un cas extrême. Quelques atolls habités sont encore aujourd'hui dépourvus de piste d'aviation et de port. Le débarquement par baleinière peut être périlleux. La Collectivité finance un navire administratif et le Fonds de développement des archipels (FDA) permet d'améliorer les conditions de vie de ces lieux à l'écart, en finançant des équipements sportifs et culturels, des logements individuels ou en soutenant quelques secteurs économiques, en même temps que se poursuit leur désenclavement. Un programme de près de 20 millions d'euros, doit permettre d'améliorer les accès maritimes de 31 atolls des Tuamotu-Gambier.

### **La tyrannie de la distance à la Métropole**

Tous les territoires ultramarins sont à plusieurs milliers de kilomètres de la Métropole, certains sont même aux antipodes. Il faut plus de 8 heures de vol pour atteindre les Antilles françaises à partir de Paris ; 11 heures pour la Réunion ; plus de 22 heures pour Tahiti ou la Nouvelle-Calédonie. Force est de constater que la desserte aérienne de la FOM est fragile, comme l'ont montré les problèmes techniques et financiers du pôle Air Liberté-AOM en 2000-2001, qui se sont conclus par leur dépôt de bilan en juin 2001. Les collectivités d'outre-mer ont fait le pari de développer des compagnies locales : Air Calédonie International (Aircalin) dessert le Japon ou la Corée du Sud de Nouméa. Air Austral relie la Réunion à la Métropole depuis 2003, alors que Air Caraïbes effectue des liaisons entre les DOM antillais et Paris. Mais c'est la Polynésie française qui s'est le plus engagée dans cette voie, avec la création d'une compagnie aérienne tahitienne, Air Tahiti Nui, dont les activités ont débuté en 1998. Dotée de cinq quadriréacteurs long-courriers (Airbus A 340), elle a clairement pour mission de desservir les principaux foyers touristiques et propose des liaisons avec Paris, Los Angeles, New York, Tokyo, Osaka, Sydney et Auckland. De la sorte, cette COM cherche à réduire sa dépendance vis-à-vis des compagnies métropolitaines et étrangères, à l'instar de nombreux micro-Etats insulaires.

Ces liaisons aériennes sont soumises à un certain nombre d'aménagements, comme une dotation de continuité territoriale (DCT) et des obligations de service public (OSP). Ces dernières portent sur la continuité, la régularité et la capacité de la desserte, ainsi que sur des réductions tarifaires pour les enfants et adolescents ou des priorités en cas d'évacuation sanitaire. C'est la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM), en 2003, qui a mis en place la DCT, une subvention devant faciliter les déplacements des Ultramarins en métropole et s'élevant à 61 millions d'euros fin 2005. Cette année-là, 55 000 personnes vivant outre-mer, soit 2,1 % de la population ultramarine, en avait profité. Mais les différentes collectivités ont beaucoup de mal à définir des critères d'attribution, difficultés révélées par la modeste



consommation des crédits. A l'instar de la Corse, ce dispositif de continuité territoriale porte fort mal son nom puisque c'est une continuité nationale qui est recherchée, les relations avec l'environnement régional étant en général réduites.

#### **4. Une diminution inégale de la vulnérabilité**

L'histoire de la FOM est ponctuée de catastrophes. Séismes, éruptions volcaniques, cyclones ont fait des dizaines de milliers de morts. La montagne Pelée, en Martinique, fait 30 000 victimes en 1902. Le cyclone de 1766 à la Martinique détruit Saint-Pierre et tue 400 personnes. Celui de 1780 tue 5 000 personnes en Martinique et en Guadeloupe ; ceux de 1891 et 1928 tuent respectivement 700 et 1 200 Guadeloupéens... Le tremblement de terre de 1843 détruisit Pointe-à-Pitre (Guadeloupe) et fit 3 000 victimes. En Martinique, le séisme de 1839 tua 300 personnes en 1839. Mais face à ces dangers les réponses des pouvoirs publics sont très variables.

##### **Une culture de l'alerte cyclonique**

Les très violents cyclones récents, tels Hugo (1989) sur les Antilles ou Dina (2002) sur la Réunion) ont prouvé, par le faible nombre de victimes, que la vulnérabilité des populations avaient fortement diminué. Ceci est à mettre au crédit d'une politique d'éducation et de sensibilisation de la population aux risques météorologiques, d'autant plus réceptive qu'elle les craint. Des articles de journaux, des bulletins et émissions à la télévision ou à la radio se succèdent en période cyclonique. Complément indispensable à cette communication, un système d'alerte bien rôdé, qui a servi de modèle à la mise en place d'un dispositif équivalent en métropole en 2001, appelé « vigilance météo », suite aux tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999. Cette prévention n'est possible que grâce à des moyens techniques modernes, satellites et radars spécialement.

Il n'en demeure pas moins que certains Ultramarins restent très vulnérables, surtout ceux habitant sur les atolls de Polynésie française. Culminant à quelques mètres de haut, ils peuvent être balayés par la mer en quelques heures et, malgré la faible fréquence des cyclones dans l'archipel des Tuamotu, les cinq phénomènes de 1983 ont rappelé le danger, oublié depuis plusieurs décennies : la majeure partie de la population de l'atoll de Kaukura disparue en 1878, tout comme celle d'Hikueru en 1903. L'alerte ici ne suffit pas, voilà pourquoi, après 1983, ont été mis en place par les pouvoirs publics des constructions surélevées de quelques mètres qui peuvent supporter de forte pression d'eau et qui servent de mairie, d'église ou d'infirmerie en temps ordinaire.

##### **Des volcans sous haute surveillance**

Si le volcanisme de point chaud réunionnais n'est pas particulièrement dangereux, il n'en va pas de même pour les îles d'arc volcanique que sont les Petites Antilles. De ce fait, la montagne Pelée et la Soufrière sont particulièrement observés. Ces volcans gris génèrent les redoutables nuées ardentes, mélange de gaz et de particules solides en suspension descendant très rapidement le cône et détruisant tout sur leur passage. Mais ils peuvent aussi avoir des épisodes phréatiques, comme en 1976 avec la Soufrière qui entraîna l'évacuation pendant quatre mois de la population de tout le sud de la Basse-Terre.

##### **La faible prise en compte de l'aléa sismique**

Les secousses des Saintes, en 2004, et de la Martinique, en novembre 2007, n'ont fait que quelques victimes, mais ont occasionné de gros dégâts. Elles sont venues rappeler le danger de

cet aléa et sa faible prise en compte. Les normes antisismiques sont en général peu contraignantes et pas respectées.

Notons pour terminer qu'il fallut attendre 1990, suite au passage du cyclone Hugo l'année précédente sur la Caraïbe, pour que la loi du 13 juillet 1982 sur l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, mutualisant les risques à l'échelle de la nation, s'applique aux DOM.

## **5. Des écosystèmes à ménager**

La FOM est particulièrement concernée par le problème de la biodiversité, parce qu'elle se situe dans des secteurs de forte concentration d'espèces endémiques soumises à des pertes d'habitat. C'est ce que les spécialistes appellent des « points névralgiques de biodiversité ». La grande majorité de la FOM est au cœur du débat, mais les actions de protection, quoique s'y multipliant, restent insuffisantes. C'est spécialement vrai dans le Pacifique et à Mayotte où, compte tenu de leurs particularités institutionnelles, les grandes lois nationales (loi littoral, loi sur l'eau...), les traités et le droit communautaire ne s'appliquent pas, contrairement aux DOM. Toutefois, même dans ceux-ci l'état des écosystèmes est médiocre.

### **Une situation préoccupante**

Il reste beaucoup de chemin à parcourir en FOM dans ce domaine. Les problèmes environnementaux y sont de plus en plus sérieux, faute d'une démarche ferme et continue des pouvoirs publics et d'une réelle prise de conscience des populations locales.

Sur le littoral, les mangroves, dont le rôle est essentiel en matière de protection physique du rivage et d'épuration des eaux, régressent. A Mayotte, lorsqu'elle n'a pas disparu, cette formation végétale caractéristique de l'étage intertidal des littoraux lagunaires et vaseux de la zone intertropicale, est transformée en décharge. A la Martinique, elle est sous la menace de la pollution et des techniques traditionnelles d'approvisionnement en bois.

### **Les cinquante pas géométriques**

Une particularité du domaine public maritime dans les DOM aurait pu permettre de limiter la pression anthropique sur le littoral. Tandis qu'en métropole, ce domaine s'arrête à la limite supérieure des marées, Colbert l'avait étendu outre-mer à une bande terrestre dite « des cinquante pas du Roy », rebaptisée « cinquante pas géométriques » en 1855. Large de 81,2 m, elle fut transférée en 1955 du domaine public maritime au domaine privé de l'Etat, car on estimait qu'elle était un frein au développement économique. Face à l'urbanisation et à l'accaparement illégal de cette zone, le gouvernement invita les services de l'Etat, en 1974 et 1980, à garder les terrains non encore vendus dans le patrimoine national. En 1986, la loi littoral permit de faire réincorporer dans le domaine public maritime les restes de cette zone. Actuellement, la gestion du littoral dans les DOM est donc différente de celle en métropole, vu le statut domanial de celle-ci, ce qui ne préserve pas ces littoraux tropicaux d'une occupation illégale massive. Une loi de 1996, clémente, vise le règlement des occupations sans titre, en permettant la cession gratuite aux occupants des parcelles installés avant 1955, et la vente à ceux pour qui l'installation est intervenue entre 1955 et 1995.

En Polynésie française il n'existe pas de traitement public des eaux usées, hormis à Bora Bora et sur une petite partie de la commune de Punaauia. Chaque particulier et chaque collectivité

doit prendre en charge la collecte et l'évacuation. A côté d'un assainissement individuel basé sur des fosses septiques, fonctionnant généralement très mal, l'assainissement collectif est composé de plus de 150 mini-stations rejetant habituellement une eau de mauvaise qualité. Les effluents se déversent dans les lagons, polluant de plus en plus les eaux de baignade. En 1996, 46 % des points surveillés à Moorea étaient impropres à la baignade et, à Tahiti, 40 % des lieux surveillés sont pollués en permanence ou momentanément, spécialement dans l'agglomération de Papeete.

Dans les Antilles françaises, le rapport Belpomme (2007) a mis en évidence l'ampleur de la pollution des sols et des eaux par les pesticides, notamment le chlordécone. A la suite du débat et des craintes qui ont suivi sa publication, un plan interministériel chlordécone a été présenté pour les deux DOM antillais en janvier 2008, dans le dessein de renforcer la connaissance des milieux, de diminuer l'exposition des populations ou de créer un registre des cancers. La gestion des déchets est également problématique, avec de multiples décharges sauvages et un tri sélectif balbutiant. Pour preuve, ce n'est qu'en décembre 2007 qu'a été adopté par les conseils général et régional guadeloupéens une résolution sur la mise en place d'une collecte sélective sur l'ensemble du DOM.

Ces milieux insulaires sont vulnérables à l'invasion de nouvelles espèces. Ainsi, celles amenées récemment par l'homme ont pu avoir des conséquences majeures sur ces écosystèmes. Sur Tahiti, un arbuste ornemental originaire d'Amérique centrale, le *Miconia calvescens*, introduit en 1937, a envahi la majorité de l'île, étouffant le reste de la végétation dans la zone hygrophile de basse et moyenne altitude. A la Réunion, le problème des pestes végétales est aussi aigu, avec notamment la vigne maronne (*Rubus alceifolius*), une ronce formant des taillis impénétrables et empêchant le développement des autres végétaux.

### **Une protection limitée**

Dans les DOM, en dépit d'une législation plus contraignante, avec entre autres l'existence des ZNIEFF (Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique), la protection reste faible. La Guadeloupe possède un parc national, créé en 1989, dont la zone centrale couvre 17 300 ha et occupe l'intérieur volcanique et forestier de la Basse-Terre. En Guyane, le projet de parc national dans la partie sud du département a finalement abouti en 2007, faisant du parc amazonien de Guyane, avec ses 34 000 km<sup>2</sup>, le plus grand parc national français. Toutefois, l'exploitation de l'or, spécialement l'orpaillage clandestin, fait peser de sérieux risques sur l'environnement (déforestation, rejets de matière en suspension et d'hydrocarbures) et la santé humaine des Amérindiens par l'utilisation de mercure rejeté bien souvent dans les cours d'eau. Face à la gravité de la question, un comité de suivi interministériel a été mis en place par le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer en 2001. A la Réunion, le projet de parc national a lui aussi abouti en 2007 avec la création du Parc national des Hauts (1 050 km<sup>2</sup>), en même temps qu'une réserve naturelle nationale marine dans l'Ouest de 35 km<sup>2</sup>, pour assurer la protection du récif corallien.

Les COM et la Nouvelle-Calédonie disposent d'outils d'aménagement et de planification particuliers, spécialement dans le domaine de la protection et la préservation du patrimoine naturel. La Polynésie française, par exemple, dispose depuis 1995 de Plans généraux d'aménagement (PGA) et de Plans de gestion des espaces maritimes (PGEM).

### **Un capital corallien exceptionnel mais fragile**

L'écosystème corallien est le plus complexe de la planète avec celui de la forêt équatoriale. Les récifs sont construits par des animaux sécrétant autour d'eux une carapace calcaire et utilisant des tentacules pour capter leur nourriture. Ils ont besoin de lumière, d'une eau chaude, salée, bien oxygénée et claire. Ces conditions sont remplies sur les littoraux des espaces ultramarins de la zone intertropicale, à l'exception de la Guyane. De la sorte, grâce à l'outre-mer, la France fait partie des Etats qui comptent le plus de récifs coralliens au monde. Ces récifs représentent un linéaire de plus de 5 000 km, soit près de 10 % du total mondial, et il couvre environ 55 000 km<sup>2</sup>.

Ainsi, la France s'est associée immédiatement à l'initiative des Etats-Unis de créer, en 1994, l'ICRI (International Coral Reef Initiative), une action multilatérale de gouvernements et d'organisations. Quelques années plus tard, elle crée l'Initiative française pour les récifs coralliens (Ifrecor), censée marquer sa volonté de protéger ce milieu. Car, la dégradation de cet écosystème peut remettre en cause, à terme, l'occupation humaine. Les récifs sont une protection efficace contre la violence de la mer, spécialement lors des cyclones, et constituent une source de nourriture importante. Ils constituent aussi des sites touristiques et de loisirs. Mais cet écosystème, aux implications économiques, sociales et culturelles, est toutefois menacé par des causes naturelles ou anthropiques.

Actuellement, un peu plus de 1 % des récifs et lagons est protégé. Le Conservatoire du littoral a une vingtaine de sites dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. On trouve une quinzaine de réserves marines et un parc marin. Les Îles éparses sont classées réserves naturelles depuis 1975. Dans le cadre du programme Man and Biosphere (MAB) de l'UNESCO, l'atoll de Taiaro au Tuamotu a été déclaré « réserve de la biosphère » tout comme le Grand Cul-de-Sac Marin en Guadeloupe, qui est aussi un site Ramsar (zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau). Enfin, une partie du lagon de Nouvelle-Calédonie, le deuxième plus grand du monde, ont été inscrit en 2008 au Patrimoine mondial de l'humanité.

## **6. Maîtriser l'explosion et l'étalement urbains**

Sur un espace exigu connaissant une forte augmentation de la population, soit en raison de l'importance des adultes en âge de procréer (Réunion et collectivités françaises du Pacifique), soit par l'arrivée massive d'immigrants (Guyane ou Mayotte), la question de la maîtrise de la croissance urbaine et de l'habitat est essentielle.

### **Le logement, un problème récurrent**

Le gonflement de la population urbaine a généré des quartiers d'habitat spontané et insalubre. Ces quartiers vont parfois former une auréole continue autour du centre-ville. Bidonvilles à l'origine, certains vont se durcifier, c'est le cas de Trénelles à Fort-de-France, d'autres vont connaître des opérations de rénovation urbaine de grande ampleur, tel le quartier de l'Assainissement à Pointe-à-Pitre, où les cases en tôle et en bois furent remplacées par des HLM et d'amples boulevards.

Aujourd'hui, le logement est un des enjeux majeurs pour l'aménagement du territoire, notamment à la Réunion, où plus de 100 000 logements sont à construire entre 2005 et 2020.

Pour éviter l'étalement anarchique de l'habitat et la préservation de la sole cannière, un établissement public foncier a été constitué en 2002 : l'Etablissement public foncier de la Réunion (EPFR). En privilégiant l'habitat collectif, une de ses missions est de densifier l'urbanisation réunionnaise.

La ligne budgétaire unique (LBU) est la principale aide de l'Etat pour financer le logement social et les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI). A Mayotte, 16 000 cases SIM (Société immobilière de Mayotte, une société d'économie mixte) ont ainsi été construites depuis 1977. Mais l'afflux de Comoriens (il y aurait plus de 40 000 clandestins sur l'île actuellement soit près du quart de la population totale) provoque une explosion des quartiers de « bidonvilles », à l'instar de la Guyane où 22 000 personnes (plus du dixième de la population totale) vivent actuellement dans des logements insalubres. Dans l'agglomération de Cayenne, l'installation de Brésiliens et surtout d'Haïtiens expliquent l'essor des quartiers de la Chaumière ou de Cogneau-Lamirande, surnommé « Little Haïti ».

### **Une forte ségrégation sociospatiale**

La ville ultramarine est ségréguée, car elle est le reflet de sociétés plus inégalitaires que la Métropole. Aux quartiers résidentiels aisés qu'on trouve notamment en proche périphérie ou dans les secteurs touristique-résidentiels, s'opposent des quartiers très défavorisés concentrant une population souvent sans emploi. La gravité de la situation a d'ailleurs été soulignée par le pacte de relance pour la ville (loi du 14 novembre 1996) qui, dans le cadre d'une politique de la ville plus soucieuse de cibler ses actions, a défini 751 zones urbaines sensibles (ZUS), dont 34 dans les DOM et à Mayotte, le reste de la France d'outre-mer n'étant pas concerné par cette loi. La surreprésentation des DOM dans cette politique est flagrante, avec un vingtième des ZUS pour moins d'un trentième de la population française. En 1999, un habitant sur treize résidait dans une ZUS en métropole, mais un habitant sur huit dans les DOM (208 000).

### **Des déplacements de plus en plus difficiles**

Permis par l'élévation du niveau de vie, la motorisation des ménages et l'amélioration des réseaux routiers, le développement de l'habitat pavillonnaire a été très spectaculaire outre-mer, engendrant un étalement urbain, sans desserrement spectaculaire des emplois. Il s'en est suivi un essor des migrations pendulaires, à l'instar de la métropole mais dans une situation plus difficile, compte tenu de la faiblesse générale des transports collectifs, les faibles densités périurbaines ne favorisant pas leur mise en place.

Dans un contexte de forte croissance démographique et de forte augmentation du parc automobile (338 000 automobiles à la Réunion en 2005 contre 139 000 en 1990), le trafic routier progresse vite et la construction des infrastructures est insuffisante. De gros investissements sont faits, mais l'amélioration des conditions de circulation n'est souvent que temporaire, ne faisant qu'accélérer la périurbanisation et renforcer l'usage de la voiture. Les voies rapides aboutissant aux chefs-lieux sont de plus en plus obstruées le matin et le soir.

La loi de 1996 a rendu obligatoire l'élaboration d'un plan de déplacements urbains (PDU) pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, y compris celles des DOM. Mais les quatre agglomérations concernées (Fort-de-France, Pointe-à-Pitre, Saint-Denis et Saint-Pierre-de-la-Réunion) sont très en retard. Ce n'est qu'en 2004 que Saint-Denis-de-la-Réunion et Fort-de-France ont disposé d'un PDU et Saint-Denis-de-la-Réunion est la seule à posséder un transport collectif en site propre (TCSP) : un couloir pour les bus de 5 km reliant le centre-ville au quartier du Chaudron depuis 2000. Fort-de-France devrait disposer d'un tramway sur pneus en 2011-2012. Ailleurs, la situation est plus ou moins anarchique, avec un matériel

souvent vétuste et polluant, de nombreux opérateurs, peu de lignes, l'absence d'horaires ou leur non respect à l'instar des itinéraires, des arrêts à la demande en complément ou pas de points d'arrêt fixes.

## **Conclusion**

La seule activité qui pourrait permettre à la FOM de sortir de l'assistanat est le tourisme. Or, celui-ci ne va pas bien actuellement. Pourtant le potentiel de développement est intéressant dans certaines contrées, voire exceptionnel en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française. Bien que l'action de la Mission interministérielle pour le développement du tourisme des départements et territoires d'outre-mer, créée en 1965, fut bien moins efficace que la Mission Racine en Languedoc-Roussillon, force est de constater que dans le cadre du VI<sup>e</sup> Plan (1971-1975), la Martinique et la Guadeloupe furent dotées d'une infrastructure hôtelière de standard international. Il serait aujourd'hui nécessaire que l'Etat, de concert avec des collectivités de plus en plus autonomes, se préoccupe de relancer le tourisme par des projets d'aménagement ambitieux. Il en va de la viabilité de l'outre-mer.

## **Bibliographie**

- Faberon J.-Y. et Ziller J., 2007, *Droit des collectivités d'outre-mer*, Paris, LGDJ, 546 p.
- Gay J.-Ch., 2003, *La France d'outre-mer en mouvement*, Paris, La Documentation française (coll. « La Documentation photographique » n° 8031).
- Gay J.-Ch., 2008, *L'Outre-mer français. Un espace singulier*, Paris, Belin (coll. « Sup »), 232 p. (2<sup>e</sup> édition).
- IEDOM (Institut d'émission des départements d'outre-mer), rapports annuels sur la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.
- IEOM (Institut d'émission d'outre-mer) rapports annuels de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna.