

L'outre-mer en marge, les marges de l'outre-mer

(OVERSEAS AT THE MARGIN, THE MARGINS OF
OVERSEAS)

Jean-Christophe GAY*

RÉSUMÉ – *Ce texte propose d'aborder les marges ultramarines de la France par trois angles différents. D'abord celui des statuts, diversifiés et qui révèlent la marginalité variable des DROM, des COM et de la Nouvelle-Calédonie en rapport avec la nature de leur relation institutionnelle avec la Métropole. Lancée dans un processus d'autodétermination, la Nouvelle-Calédonie est incontestablement la plus aux marges institutionnelles de la République française. Dans un second temps, nous démontrons que la France d'outre-mer est aux marges de la mondialisation par la prégnance du cordon ombilical avec la Métropole. Enfin, nous abordons les profondes disparités existant au sein même de chaque entité ultramarine, spécialement dans le cas des territoires multi-insulaires. Nous terminerons par la Nouvelle-Calédonie, où la question du « rééquilibrage » est au cœur de son devenir.*

Mots-clés : *Disparités – Enclavement – Insularité – Statut juridique*

ABSTRACT – *This paper proposes to approach the ultramarine margins of France under three different angles. First of all, its diversified statuses, which reveal the variable marginality of DROM, COM and New Caledonia in relation to the nature of their institutional relationship with Metropolitan France. Currently engaged in a process of self-determination, New Caledonia is undoubtedly the most marginalized territory of the French Republic in the institutional sense. In a second time, we demonstrate that overseas France is on the margins of globalization due to the « umbilical cord » linking it with the Metropolis. Finally, we address the deep disparities existing within each ultramarine entity, especially in the case of multi-island territories. We will end with New Caledonia, where the issue of "rebalancing" is at the heart of its future.*

Key words: *Disparities – Landlocking – Insularity – Legal status.*

Avec 2,7 millions d'habitants aujourd'hui, la France d'outre-mer (FOM) a une population équivalente à celle de la région Bourgogne-Franche-Comté, mais éparpillée sur 120 000 km², soit plus de 2,5 fois la superficie de celle-ci

* Agrégé de géographie, professeur à l'IAE de l'université Nice Sophia Antipolis. Il s'intéresse aux limites, au tourisme et au monde tropical insulaire – Courriel : jcg06500@gmail.com

(Tableau 1), sur les trois grands océans et dans les deux hémisphères (Carte). À l'exception de la Guyane, il s'agit d'îles, pour la plupart de petites tailles, appartenant aux archipels de la Caraïbe, des Mascareignes (Réunion) et des Comores (Mayotte), ou formant plusieurs archipels (Nouvelle-Calédonie ou Polynésie française). Un cinquième de la population ultramarine vit dans le Pacifique, deux cinquièmes dans l'océan Indien et deux cinquièmes également dans l'océan Atlantique.

Territoire	Superficie (en km ²)	Population recensée ou estimée	Statut français	Statut européen
Guadeloupe	1 628	400 000	DROM	RUP
Guyane	83 534	254 000	DROM	RUP
Martinique	1 128	378 000	DROM	RUP
Réunion	2 512	843 000	DROM	RUP
Mayotte	374	227 000	DROM	RUP
Saint-Martin	56	35 700	COM	RUP
Saint-Barthélemy	21	9 100	COM	PTOM
Polynésie française	3 814	272 000	COM	PTOM
Wallis-et-Futuna	211	12 197	COM	PTOM
Saint-Pierre-et-Miquelon	242	6 057	COM	PTOM
Nouvelle-Calédonie	18 575	268 767	Collectivité <i>sui generis</i>	PTOM
Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)	7 391*	Pas de population permanente	Territoire doté d'une personnalité morale	PTOM
Clipperton	2	0	Domaine public de l'État	-
Total ou moyenne	119 532	2 705 833		

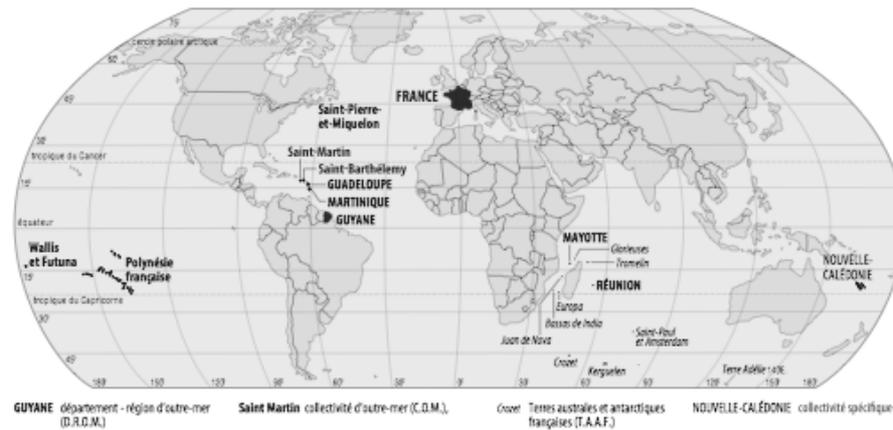
Tableau 1 - L'outre-mer français en 2016

Sigles : DROM (département et région d'outre-mer), COM (collectivité d'outre-mer), RUP (région ultrapériphérique) et PTOM (pays et territoire d'outre-mer)

Sources : Dernières données disponibles de l'Insee, de l'Institut statistique de Polynésie française (ISPF) et de l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE). Consultation de leurs sites en mai 2017.

*La Terre-Adélie est exclue, car la souveraineté de la France n'est pas complète sur cette portion de l'Antarctique. Les îles Éparses font, depuis 2007, partie intégrante des TAAF et constituent leur cinquième district.

L'éloignement à la Métropole, l'éparpillement et l'émiettement ne vouent pas l'ensemble de la FOM à un statut de marge, car elle est loin d'être homogène et cela à différentes échelles et à travers différents thèmes. Depuis la révision constitutionnelle de 2003, les DOM-TOM n'existent plus et il faut parler de DROM-COM et de la Nouvelle-Calédonie.



Carte 1 – La France d’outre-mer

Source : J.-Ch. Gay, *Universalis 2010*, Encyclopaedia Universalis/Encyclopaedia Britannica, actualisée par Céline Chauvin.

Pourtant, plus d’une décennie après cette révision, force est de constater qu’on continue d’utiliser le sigle DOM-TOM. « Domtom » doit sûrement son grand succès à sa sonorité, rappelant les tam-tams africains. Elle conduit à associer à ces sigles accolés, mués en nom composé courant, des images tropicales. Ainsi, cette « France du lointain », cette « France d’outre-mer », cet « outre-mer français », restent toujours intimement liés dans l’imaginaire métropolitain à des paysages luxuriants et à un passé colonial, combinant notamment esclavage dans les DROM et bagne en Guyane ou en Nouvelle-Calédonie, qui ont durablement stigmatisé ces territoires, ainsi que les victimes directes et leurs descendants. Le filtre de l’exotisme n’aide pas à une bonne compréhension de la FOM. La mythification de ces terres non européennes sous souveraineté française est un indice initial de leur caractère accessoire au sein de l’ensemble national. La marginalité s’est donc forgée dans les représentations d’un Occident dominateur et dédaigneux.

Le couple actuel Métropole/Outre-Mer renvoie directement aux liens de subordination et de dépendance qui unissent encore ces deux ensembles, car malgré des statuts qui ont beaucoup évolué - ce que nous allons étudier en première partie - et qui se sont diversifiés par le dialogue entre des gouvernements et des collectivités ultramarines, la FOM est économiquement largement assistée, ce qui explique qu’elle soit relativement à l’écart du système économique globalisé, ce que nous démontrerons en deuxième partie. Mais à côté de cet outre-mer en marge, nous nous intéresserons, en troisième partie, aux très fortes disparités socio-spatiales internes de la FOM, dont la Nouvelle-Calédonie semble être un condensé par son histoire, sa configuration

et sa trajectoire institutionnelle, expliquant que nous l'aborderons dans une quatrième partie.

1. Des marginalités institutionnelles graduées

La diversité des statuts est une première entrée pour mesurer la marginalité variable de la FOM en rapport avec la nature de sa relation institutionnelle avec la Métropole [Gay 2008]. Les départements et régions d'outre-mer (DROM) sont composés des quatre « vieilles colonies ». Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion ont une histoire commune, marquée par l'esclavage, jusqu'à son abolition en 1848, et l'assimilation, avec la départementalisation en 1946. Elles totalisent près de 1,9 million d'habitants, soit les deux tiers de la population de la FOM. Constatons que ce sont les terres les plus ignoblement exploitées par la Métropole avec l'esclavage, qui cherchèrent à être assimilées à celle-ci, mais la Troisième République y avait introduit les grands textes républicains sur l'école publique, laïque et obligatoire, les libertés syndicales, d'association et de la presse, etc. L'école républicaine façonne les esprits des enfants. Le créole est banni et le français est la langue de la promotion sociale. À cette assimilation culturelle se rajoute une assimilation politique avec la départementalisation de 1946, conjonction de considérations métropolitaines et de réclamations locales (Tableau 2). Les premières reposent sur l'idée d'une décolonisation par assimilation et du rejet du racisme qui venait de faire des millions de morts en Europe avec l'Holocauste. Les secondes voient dans la départementalisation un moyen de développer ces territoires, de lutter contre la pauvreté et de rendre ces sociétés plus justes. Ses effets vont se faire sentir sur le plan social, le droit civil ou pénal et la citoyenneté y étant assez semblables à la Métropole depuis l'abolition de l'esclavage. Il faudra toutefois attendre cinquante ans, pour que les différentes assurances sociales et le salaire minimum (SMIC) rattrapent les niveaux de Métropole. Avec la départementalisation inconsidérée de Mayotte, en 2011 [Taglioni 2009], il y a désormais cinq DROM. L'assimilation s'y fait à marche forcée. L'État y a entrepris un gros effort de rattrapage, qui reste largement insuffisant, eu égard aux besoins exponentiels liés notamment à une immigration clandestine venue des Comores. L'insatisfaction croissante des Mahorais et la montée de la xénophobie rendent la situation sociale explosive.

Prenant acte de la différence de situation entre les « vieilles colonies », dont la prise de possession remonte au XVII^e siècle, et celles issues d'une conquête au XIX^e siècle, le législateur crée, en 1946, deux régimes législatifs pour l'outre-mer : celui de l'identité législative pour les DOM, ce qui signifie que, sauf mention contraire, les lois et règlements nationaux y sont applicables de plein droit ; celui de la spécialité législative pour les territoires d'outre-mer (TOM), les lois édictées en Métropole ne sont applicables que s'il y a une mention spéciale et expresse d'applicabilité.

	1946	1955	1961	1976	1982	1985
Guadeloupe	DOM				DOM et ROM	
Guyane	DOM				DOM et ROM	
Martinique	DOM				DOM et ROM	
Réunion	DOM				DOM et ROM	
Mayotte	TOM (au sein des Comores)			CTSP		
Saint-Martin	DOM (au sein de la Guadeloupe)					
Saint-Barthélemy	DOM (au sein de la Guadeloupe)					
Polynésie française	TOM					
Wallis-et-Futuna	Protectorat		TOM			
Saint-Pierre-et-Miquelon	TOM			DOM		CTSP
Nouvelle-Calédonie	TOM					
Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)	Rattachées depuis 1924 à Madagascar	TOM				
Clipperton	Rattachée aux Etablissements français de l'Océanie depuis 1936					

CTSP : Collectivité territoriale à statut spécifique

Tableau 2a – L'évolution des statuts depuis 1946

Source : J.-Ch. Gay, *Universalis* 2010, Encyclopaedia Universalis/ Encyclopaedia Britannica.

En 1958, l'adoption de la Constitution de la Cinquième République permet aux TOM de choisir leur avenir institutionnel. Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française rejettent la départementalisation, donc l'assimilation, et décident de rester des TOM. Le protectorat de Wallis-et-Futuna est érigé en TOM en 1961.

Le statut de TOM des trois collectivités françaises du Pacifique répond à un processus d'assimilation culturelle à la Métropole plus ténu que dans les « vieilles colonies ». La culture républicaine est moins forte en raison du rôle de l'enseignement privé spécialement. Il faut également remarquer que, contrairement aux « vieilles colonies » où la population est de citoyenneté française, persista dans le Pacifique le statut de l'indigénat jusqu'en 1945.

	1999	2001	2003	2007	2011
Guadeloupe			DROM		
Guyane			DROM		
Martinique			DROM		
Réunion			DROM		
Mayotte		CD	COM		DROM
Saint-Martin			DROM (au sein de la Guadeloupe)	COM	
Saint-Barthélemy			DROM (au sein de la Guadeloupe)	COM	
Polynésie française			COM		
Wallis-et-Futuna			COM		
Saint-Pierre-et-Miquelon			COM		
Nouvelle-Calédonie	CSG				
Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)				Rattachement des Îles Eparses	
Clipperton				Domaine public de l'État sous l'autorité directe du gouvernement	

CTSP : Collectivité territoriale à statut spécifique

CSG : Collectivité sui generis

CD : Collectivité départementale

Tableau 2b (suite) – L'évolution des statuts depuis 1946

Source : J.-Ch. Gay, *Universalis 2010*, Encyclopaedia Universalis/ Encyclopaedia Britannica.

Concrètement, cela signifie que la très grande majorité des Mélanésiens en Nouvelle-Calédonie ne sont devenus citoyens français qu'à cette date et n'a obtenu le droit de vote que dans les années 1950. Par conséquent, alors même que la situation économique des populations ultramarines était relativement comparable, les rapports d'une partie des Océaniens à la France ne pouvaient être que très différents de ceux des Antillais, Guyanais ou Réunionnais. Un autre élément à prendre en compte dans cette défiance à l'assimilation est l'éloignement à la Métropole. Ces îles des antipodes restent dans les années 1950 faiblement reliées à l'Europe ; le voyage est long, harassant, coûteux. Il y a, en outre, dans ce souci d'autonomie, la ferme détermination de conserver des avantages, fiscaux spécialement. On peut noter qu'il n'existe toujours pas d'impôt sur le revenu pour les ménages en Polynésie française.

La marche vers l'autonomie des TOM débute par la loi-cadre Defferre (1956) qui dote la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française d'une très large liberté. Un pouvoir exécutif local est mis en place. En Polynésie française, la volonté de la majorité à l'Assemblée de mettre en place un impôt sur le revenu est à l'origine d'une crise grave qui se termine par le retrait de cette réforme. Les débuts de la Cinquième République correspondent à une phase de recentralisation avec la réduction sensible du pouvoir des assemblées territoriales et des conseillers de gouvernement. En Polynésie française, des statuts successifs, entre 1977 et 2004, donnent 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. Les compétences de l'État y sont limitées aux fonctions de souveraineté (défense, monnaie...), à la fonction publique d'État, à l'enseignement supérieur ou aux communications.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 reconnaît l'existence de « populations d'outre-mer » (article 72-3). Si les deux régimes législatifs, celui de l'identité législative (article 73 de la Constitution) et celui de spécialité législative et d'autonomie (article 74) continuent de cohabiter, chaque collectivité relevant de cet article peut avoir un statut particulier. Les TOM ont été supprimés. Ils ont été remplacés, à l'article 74, par celui de collectivité d'outre-mer (COM) aux statuts à la carte et contrastés [Faberon & Ziller 2007]. Ainsi la Polynésie française jouit d'une large autonomie alors que Wallis-et-Futuna a trois royaumes et une organisation juridique et institutionnelle qui n'a que très peu évolué en un demi-siècle. L'article 75 de la Constitution de 1958 a permis aux Kanak, aux Wallisiens et aux Futuniens de conserver leur statut personnel. Ce statut concerne les droits de la personne et de la famille ainsi que les droits patrimoniaux (naissance, mariage, décès, adoption, divorce, succession, etc.) et reconnaît les formes traditionnelles d'organisation familiale et de transmission des biens. Ce système est à l'origine de deux états civils. Deux Néo-Calédoniens sur cinq en relèvent et à Wallis-et-Futuna, 99 % de la population a ce statut. Tout le sol est coutumier, ce qui y exclut la propriété privée, notamment l'incessibilité des terres à des personnes non originaires du Territoire.

La Nouvelle-Calédonie n'est plus un TOM depuis l'accord de Nouméa (1998) et n'a été qu'accessoirement concernée par la révision constitutionnelle de 2003. C'est une collectivité spécifique, à nulle autre pareille, au sein de la République française. Elle fait ainsi l'objet d'un titre spécial au sein de la Constitution. Les nouvelles dispositions statutaires, nées de l'accord de Nouméa sont particulièrement audacieuses, pour un État unitaire tel que la France, avec notamment la création des « lois du pays » ou la mise en place d'une « citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie ». Pour la première fois dans l'histoire de la France depuis 1789, des normes législatives émanent d'une assemblée infranationale, le congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui élit le

gouvernement. L'accord de Nouméa prévoit un transfert irréversible de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie. La dernière phase de ce processus doit conduire, à partir de novembre 2018, à l'organisation de un à trois scrutins d'autodétermination qui décideront du transfert des compétences régaliennes et donc de l'accession ou pas de la Nouvelle-Calédonie au rang d'État souverain. Aux marges institutionnelles de la République française, la Nouvelle-Calédonie est incontestablement un lieu d'innovation juridique et un laboratoire de la décentralisation.

Au regard du droit communautaire, le statut de marge peut aussi être négocié, la FOM est constituée de six régions ultrapériphériques (RUP) et de six pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Les premières sont intégrées au marché intérieur européen et bénéficient des fonds structurels. Il s'agit des cinq DROM et de Saint-Martin. Le reste de la FOM fait partie des PTOM et n'est qu'associée à l'Union européenne. Ces territoires se trouvent ainsi en dehors de l'espace communautaire, ce qui leur permet de déterminer les droits de douane. Ainsi, Saint-Barthélemy a obtenu, en 2012, le passage du statut de RUP à celui de PTOM pour s'affranchir des normes européennes et bénéficier de la compétence douanière. En contrepartie, à défaut des fonds structurels, les PTOM se contentent des budgets modestes du Fonds européen de développement [Gay 2003]. On peut remarquer que statuts français et statuts européens ne correspondent pas puisque Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont toutes les deux des COM, mais celle-ci est une RUP tandis que celle-là est un PTOM !

2. Dépendance à la Métropole et mauvaise intégration régionale

Le cordon ombilical économique reliant les différentes entités ultramarines à la Métropole laisse peu de place aux relations internationales et la coopération régionale, bien que souvent mise en avant, y est peu active. En 1992, le règlement très défavorable pour Saint-Pierre-et-Miquelon et son secteur halieutique du litige entre la France et le Canada pour la délimitation de la Zone économique exclusive (ZEE), tend à révéler la faible influence internationale de cette collectivité, qui avait abandonné en 1985 son statut départemental pour être plus autonome, notamment sur les questions régionales. Globalement, la FOM est un espace relativement à l'écart du système économique globalisé. Cinq indicateurs économiques et démographique le démontrent (Tableau 3). Ainsi, les échanges commerciaux se font essentiellement avec la Métropole, qu'il s'agisse des importations ou des exportations. Le trafic aérien de passagers est polarisé par Paris. Quant aux collectivités qui n'ont pas de relation sans escale ou directe avec la Métropole, le flux de passagers de et vers Paris, via le Japon pour la Nouvelle-Calédonie ou Los Angeles pour la Polynésie française, a un poids conséquent, voire majoritaire. Concomitamment au trafic aérien, les Métropolitains dominant le

flux touristique, loin devant les autres nationalités. Enfin, très peu d'étrangers vivent en France d'outre-mer.

Outre son caractère d'isolat économique, écho de la loi Méline de 1892, qui permet aux produits français de rentrer en franchise dans les colonies pendant que les marchandises étrangères sont fortement taxées, la FOM est également à l'écart des migrations internationales, hormis la Guyane, Mayotte ou Saint-Martin qui font face à une immigration incontrôlée en provenance des États voisins (Brésil, Surinam, Haïti, Comores). A l'étranger les Ultramarins sont très peu présents. Les Océaniens français sont plus nombreux en Métropole que dans les États qui bordent le Pacifique ; les Wallisiens et Futuniens émigrent fortement vers la Nouvelle-Calédonie, au point d'y être presque deux fois plus nombreux que sur leurs îles (22 000 contre 12 000), mais pas vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Inversement, les étrangers sont rares en outre-mer et la FOM est méconnue. Les destinations ultramarines, à l'exception de Saint-Barthélemy et de la Polynésie française, sont ignorées, y compris de nos voisins européens. Peu évocatrices, elle n'attire pas les riches étrangers qui voudraient s'installer pour leur retraite dans des contrées tropicales et sûres. En revanche, de nombreux Métropolitains s'installent à la Réunion ou dans le Pacifique pour y trouver un emploi, alors que certains retraités choisissent la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie en raison d'une majoration des pensions des fonctionnaires d'État, désormais sous conditions.

Collectivités	Part en % des importations de Métropole (en valeur)	Part en % des exportations vers la Métropole (en valeur)	Part en % des touristes métropolitains dans la fréquentation touristique globale	Part en % du trafic aérien de passagers en provenance ou à destination de la métropole	Part en % des étrangers dans la population totale au dernier recensement (date) <i>Métropole : 6,4 %</i>
Guadeloupe	57	42	94	62	4,7 (2013)
Martinique	72	77	80	61	2 (2013)
Guyane	58	44	60	57	30 (2009)
Réunion	60	36	75	55	1,8 (2009)
Mayotte	49	42	57	Pas de liaison directe jusqu'en 2016	40 (2012)
Polynésie française	23	13	19	Pas de liaison directe	0,5 (2012)
Nouvelle-Calédonie	23	7	33	Pas de liaison directe	1,6 (2014)

Tableau 3 – La faible internationalisation des sept principales collectivités ultramarines en 2015

Sources : Dernières données disponibles de l'Insee, de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom), de l'Institut d'émission d'outre-mer (Ieom), de l'ISPF et de l'ISEE. Consultation de leurs sites en mai 2017.

La maîtrise de l'anglais, hormis à Saint-Martin où il s'agit de la langue maternelle, est plus faible qu'en Métropole, ce qui est un handicap pour le secteur touristique. Les modes de vie de la population restent largement européens. La culture française continue d'imprégner ces sociétés qui tournent le dos à leur environnement régional. Les médias diffusent en continu des informations métropolitaines, alors qu'il est difficile de savoir ce qui se passe à quelques centaines de kilomètres de là. C'est l'appartenance à la France et la manière dont celle-ci a administré son outre-mer qui est la seule clé pour comprendre comment des espaces ont pu être retranchés à ce point du monde. L'évolution du tourisme ultramarin est symptomatique [Gay 2009]. La majorité des touristes visitant la FOM est métropolitaine, en dépit de la distance à parcourir et de la présence à proximité de foyers émetteurs majeurs. La FOM pâtit d'une faible notoriété et apparaît de plus en plus confinée au cadre national. La concurrence accrue des destinations tropicales environnantes explique cette désaffection des étrangers à son égard. Par exemple, la part des Nord-Américains dans les touristes a fortement baissé en Guadeloupe et en Martinique. En abandonnant les deux DROM pour d'autres destinations antillaises, ces touristes ont laissé la place aux Métropolitains, désormais majoritaires (Tableau 3), y compris en Nouvelle-Calédonie pourtant à 24 heures d'avion. L'augmentation de la part des Français dans le tourisme ultramarin est la traduction d'une alarmante perte de compétitivité de l'outre-mer, devenu une destination d'aubaine, la présence de connaissances permettant d'y résider à moindre frais. On constate que les groupes hôteliers internationaux sont très peu présents. L'hôtellerie est généralement inadaptée à la demande internationale, vieillissante et de moyenne gamme. Elle souffre de coûts salariaux élevés. De nombreuses friches hôtelières, dans les Antilles françaises et en Polynésie française, prouvent qu'il s'agit d'un secteur en crise. L'accessibilité aérienne reflète ce repli national, avec un flux qui passe très majoritairement par Paris. Mais, contrairement aux vols long-courriers qui sont concentrés sur l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle (CDG), les vols des DROM partent ou arrivent à Orly. L'absence de liaisons aériennes régulières directes avec une ville européenne non française et la non-utilisation du *hub* de CDG ne favorise pas la venue d'une clientèle européenne. Quant à l'accessibilité aérienne régionale, elle est plus mauvaise aujourd'hui qu'hier. Les Antilles françaises ont perdu nombre de liaisons avec l'Amérique du Nord, après le départ de la plupart des compagnies aériennes étatsuniennes.

Il n'en demeure pas moins que le tourisme a récemment été un puissant facteur de démarginalisation pour certaines petites îles ultramarines, car leur vacuité, leur isolement et leur petitesse sont devenus des atouts. En Guadeloupe, l'attrait pour Terre-de-Haut, dans l'archipel des Saintes, explique que sa trajectoire démographique entre 1961 et 2012 (+ 40 %) soit si différente de celles de Terre-de-Bas (- 27 %), de la Désirade (- 4%) et de Marie-Galante (- 31 %). Saint-Barthélemy, jadis « dépendance » pauvre de la Guadeloupe est

devenue en quelques décennies la plus prospère des collectivités d'outre-mer, avec un PIB/habitant supérieur à celui de la Métropole (Tableau 4). Le tourisme a totalement transformé la vie de cette petite île de 21 km², habitée depuis plus de trois siècles par une population venue de l'Ouest de la France. Dans les années 1960, elle vivait encore chichement, s'adonnant à une agriculture de subsistance, luttant contre une sécheresse récurrente. Aujourd'hui Saint-Barthélemy attire une clientèle fortunée et internationale, appréciant ses plages, sa gastronomie et ses boutiques de luxe. Elle répond à un cahier des charges uniques en FOM : une grande sécurité, une bonne accessibilité, un hébergement haut de gamme et la *french touch*, qui la distingue de ces concurrents directs et proches. Par un renversement complet, cette marge fait aujourd'hui partie de ces lieux exclusifs fréquentés par les plus riches de la planète, comme Monte-Carlo, Gstaad ou Moustique. Elle est par bien des points au cœur de l'espace mégalopolitain mondial, à l'instar de Bora Bora (Polynésie française) dont le nom et les paysages sont universellement connus.

Sur un tout autre plan, les Antilles françaises et plus récemment la Guyane, en raison du rôle de plaque tournante de la Caraïbe pour le trafic de drogue entre les zones sud-américaines de production et les zones nord-américaine et européenne de consommation, se sont pleinement intégrées aux réseaux internationaux de trafics de stupéfiants, comme en atteste les saisies spectaculaires de ces dernières années.

3. Des marginalités internes différenciées

Plus qu'en Métropole, les contrastes sont très prononcés entre les espaces urbanisés et le reste des territoires. Une poignée d'agglomérations concentre la majorité de la population et des emplois. Dominées socio-économiquement, ces marges occupent des situations topologiques soit centrales, dans le cas de l'intérieur des îles montagneuses, soit périphériques, avec les îles et archipels éloignés. Les zones vides sont très étendues. Plusieurs centaines de km² de la Guadeloupe, correspondant au massif volcanique sous régime domanial et à la zone centrale du parc national, sont totalement inhabités tout comme près des neuf dixièmes de Tahiti. On compte moins de 0,1 hab./km² sur la plus grande partie du territoire guyanais. Il existe également aussi quelques angles morts littoraux restés très ruraux. Ces secteurs correspondent à la côte au vent à Tahiti ou aux côtes sauvages et montagneuses du nord de la Martinique ou de la presqu'île de Tahiti (Tahiti Iti).

Cette dichotomie résulte d'une mise en valeur reposant sur des économies de comptoir et des cultures d'exportation, favorisant les littoraux au détriment des zones intérieures, qui, de surcroît, étaient beaucoup plus difficiles à exploiter dans des îles volcaniques élevées et aux fortes pentes. Par ailleurs, le peuplement ou le repeuplement des DROM insulaires, eu égard à leur vacuité

(Réunion) ou à la disparition des populations autochtones (Antilles), s'est concentré sur les côtes. En Polynésie française, la littoralisation s'est renforcée avec l'abandon des vallées et des planèzes, occupées pendant la période précoloniale. Ce processus a été contrarié en Nouvelle-Calédonie par l'occupation européenne qui a rejeté les Mélanésiens, spoliés de leurs terres, dans les hautes vallées, tandis que des bourgs européens (La Foa, Bourail, Koumac, etc.) se développaient sur la côte ouest.

Territoire	Part de la population vivant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) en %	Taux de chômage (%)	Taux de couverture des importations par les exportations (%)	Indice de Gini	IDH en 2010	PIB/hab. par rapport à la moyenne nationale (%)
Guadeloupe	15	24	8,2	0,42 (1995)	0,822	62 (2013)
Martinique	7	20	18,5	0,41 (1995)	0,814	69
Guyane	43	22	11	0,42 (1995)	0,739	48
Réunion	20	27	6,3	0,39	0,750	72
Saint-Martin	28	30	ND	ND	0,702	49 (2010)
Saint-Barthélemy	*	4,4 (2011)	ND	ND	0,688	119 (2010)
Saint-Pierre-et-Miquelon	0	8,6	0,5	ND	0,762	98 (2004)
Mayotte	66	24	1,4	0,49	0,762 (2008)	16 (2001)
Nouvelle-Calédonie	*	15	48	0,43 (2008)	0,789	90
Polynésie française	26	22	7,4	0,40 (2009)	0,737	51
Wallis-et-Futuna	*	12 (2013)	0,2	0,5	0,763 (2005)	37 (2005)
Métropole	8	10	91,4	0,32	0,883	

Indice de Gini d'inégalités de salaires variant de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité maximale)

IDH Indice de développement humain

ND : données non disponibles.

* Hors périmètre de ce dispositif

Tableau 4 – Quelques indicateurs économiques de l'outre-mer français en 2015

Sources : Dernières données disponibles sur les sites du Cerom (Comptes économiques rapides de l'outre-mer), Insee, ISPF, Isee et Observatoire national de la politique de la ville. Consultation de leurs sites en mai 2017.

Au cœur même des espaces urbanisés, les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) regroupent un demi-million de personnes dans les collectivités bénéficiant de ce dispositif. Et si en Métropole c'est un douzième de la population qui vit dans de tels quartiers, c'est environ le cinquième en

oultre-mer, dont près de la moitié des Guyanais et des deux tiers des Mahorais (Tableau 4). Il faut dire que les sociétés ultramarines sont beaucoup plus inégalitaires que la Métropole, comme le montrent les indices de Gini, alors que les IDH sont honorables (Tableau 4).

Cependant, des processus de rééquilibrage sont parfois à l'œuvre, alors que la périphéricité peut devenir un atout propre à attirer des touristes en quête de découverte par exemple. Les marges font l'objet de politique d'aides spécifiques de la part des collectivités locales, de l'État voire de l'Union européenne, comme nous allons le voir avec les Hauts de la Réunion, qui couvrent les trois quarts de la superficie de l'île et regroupent plus de 170 000 habitants en 2010, soit un cinquième de la population réunionnaise. Ces Hauts forment un domaine humainement et économiquement insolite dans la FOM. Ils ont connu une occupation tardive, d'abord en raison de l'installation d'esclaves au XVIII^e siècle, ensuite par une montée des Petits Blancs et des affranchis à partir des années 1830 qui pratiquent une agriculture vivrière, un peu d'élevage puis le géranium, qui déclenche de véritables ruées de défricheurs et de planteurs. Une microsociété y émerge alors, très largement blanche, pauvre et formant une série d'isolats. La départementalisation provoque un exode rural et la mise en friche de nombreuses terres agricoles avec le déclin du géranium. Dans les années 1970, les pouvoirs publics veulent rééquilibrer l'île et mettent en place un Plan d'aménagement des Hauts (PAH) et plus récemment un Programme de développement des hauts ruraux (PDHR). Comme Territoire rural de développement prioritaire (TRDP), ils bénéficient aujourd'hui de diverses mesures fiscales à destination des entreprises, spécialement celles s'y installant (exonération d'impôts locaux, exonération d'impôts sur les bénéfices...). Le chantier du développement des Hauts est vaste, mais la situation évolue et se diversifie. Si les cirques de Mafate et de Cilaos restent enclavés et se dépeuplent (- 10 % pour Cilaos entre 2008 et 2013), les Hauts de l'Ouest et du Nord, les Hauts du Tampon et la commune de la Plaine-des-Palmistes connaissent une croissance démographique plus rapide que le reste de l'île. L'amélioration des services de proximité constitue un axe de développement. L'agriculture, l'artisanat, les loisirs et le tourisme sont les autres piliers actuels du développement des Hauts. Il faut dire que ces derniers sont investis aujourd'hui de nouvelles valeurs et bénéficient désormais d'une image de qualité et d'authenticité. Leur patrimoine culturel et naturel est valorisé, comme en attestent la création du parc national de la Réunion, en 2007, et l'inscription de son cœur (« Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion ») sur la liste du Patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco, en 2010.

La Guyane est aussi profondément divisée et l'histoire de son découpage administratif en témoigne puisqu'elle fut découpée, de 1930 à 1969, en deux parties de taille inégale : une mince bande littorale, regroupant plus de neuf Guyanais sur dix, et l'Inini. Ce vaste espace intérieur fut Territoire autonome

de 1930 à 1951 et placé sous l'autorité directe du gouverneur. Les populations locales n'avaient dans ce système aucun pouvoir. Cette structure coloniale, au sein d'une Guyane départementalisée en 1946, fut réformée en 1951 pour devenir l'arrondissement de l'Inini, subdivisé en cercles municipaux, dont les maires étaient des fonctionnaires chargés de l'administration. Il faut attendre 1969 pour que la subordination des populations de l'Inini disparaisse. Néanmoins, les communes guyanaises intérieures ne disposent d'aucune ressource fiscale propre et nombre de règles administratives sont inapplicables. Leur immensité est une réponse à la faible occupation humaine, le cas le plus édifiant étant la commune de Maripasoula (10 477 habitants) qui couvre 18 360 km², soit la taille de trois départements métropolitains. Le fractionnement communal récemment à l'œuvre, avec la création de la commune d'Awala-Yalimapo, en 1988, et la scission en trois communes de Papaïchton-Grand-Santi, par l'érection d'Apatou en commune distincte, en 1976, et la création des communes de Papaïchton et Grand-Santi, en 1992, dévoile la marginalité sociale de ces territoires. La République française, en créant des entités administratives mono-ethniques, reconnaît les communautés issues des Marrons (Aluku, Ndjuka, Paramaka) ou des peuples autochtones amérindiens (Galibi pour Awala-Yalimapo).

Pour les territoires multi-insulaires, composés de un ou plusieurs archipels, les mutations récentes de la circulation des personnes et des biens ont creusé les différences entre les îles. Certaines sont de plus en plus marginalisées, d'autres sont parfaitement connectées à l'archipel mégalopolitain mondial. La surinsularité [Taglioni 2006] côtoie l'hypo-insularité [Nicolas 2005]. L'île principale dispose d'un aéroport international qui la met à quelques heures des centres du monde. Les îles secondaires peuvent être à plusieurs jours de mer des îles principales. Pour le fret, le coût des dernières centaines de kilomètres en provenance d'un grand port et transitant par l'île principale est exorbitant. Par exemple, en 2010, l'acheminement d'un conteneur équivalent-vingt-pieds (EVP) du Havre à Nouméa (Nouvelle-Calédonie), sur près de 20 000 km, revient à 2 500 €, alors que les 250 km de Nouméa aux îles Loyauté coûtent 1 500 € [Gay 2014]. En Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie ces îles sont de plus en plus marginalisées. Un transfert de population s'est produit des îles ou archipels éloignés vers l'île principale et le chef-lieu. Nombre d'atolls des Tuamotu ont été complètement désertés. Généralement mal reliés aux villes et à l'extérieur, ces territoires pâtissent de leur faible accessibilité. Quelques atolls habités des Tuamotu sont encore aujourd'hui dépourvus de piste d'aviation et de port. Le débarquement par baleinière peut être périlleux lorsque le wharf est sur le récif avec une houle qui peut faire chavirer l'embarcation. Le poids relatif de ces îles n'a cessé de baisser. Les « archipels éloignés » en Polynésie française, qui représentaient plus du tiers de la population du territoire à la fin du XIX^e siècle, ne regroupe plus que le huitième de la population aujourd'hui.

4. La politique de rééquilibrage en Nouvelle-Calédonie : des résultats mitigés face aux disparités

Le mot « rééquilibrage » est au cœur des accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998). Visant à rassurer les Néo-Calédoniens après des années insurrectionnelles, il a légitimé le volontarisme de l'État et la mise en place d'une action consensuelle à partir de 1988 afin de réduire des disparités socio-spatiales criantes, découlant d'une colonisation dure et bâtie sur des inégalités économiques, statutaires et raciales. Au sein de la Nouvelle-Calédonie, il s'est agi de répartir d'une manière plus équitable les richesses, les équipements, les pouvoirs et les aptitudes entre les communautés et les territoires. Par exemple, en vue de démarginaliser les Kanak, des mesures de discrimination positive ont été prises, comme la mise en place d'un programme de formation de cadres kanak, appelé « 400 cadres » puis « Cadres Avenir ». Le découpage administratif de 1988 est d'inspiration fédérale, dotant les trois provinces de compétences larges. Il satisfait à la fois les anti-indépendantistes, en élargissant la zone sous la domination de Nouméa (province Sud), et les indépendantistes, ces derniers contrôlant deux des trois provinces (province Nord et provinces des Îles Loyauté), majoritairement peuplées de Kanak acquis à leur cause.

Après plus d'un quart de siècle d'actions, le bilan du rééquilibrage est mitigé. L'enjeu spatial reste de taille car la Nouvelle-Calédonie présente toujours des déséquilibres considérables. A l'échelle des provinces, le « destin commun », évoqué dans le préambule de l'accord de Nouméa, est à minorer, en considération des écarts de genre de vie et de revenus qui persistent et qui ont plutôt tendance à se creuser. Ainsi, la province Sud, qui regroupe en 2014 les trois quarts de la population totale, concentre plus de 80 % du PIB néo-calédonien et 89 % des diplômés du supérieur (Tableau 5). Inversement, les deux autres provinces, avec un quart de la population totale, ne contribuent que pour 19 % du PIB et ne regroupent que 11 % des diplômés du supérieur. Le PIB/habitant de la province Sud est respectivement de 45 % et de 105 % supérieur à ceux des provinces Nord et des îles Loyauté.

Les puissants mécanismes de redistribution du revenu qui fonctionnent en métropole, par l'importance des prélèvements, des dépenses publiques et des transferts sociaux, sont en Nouvelle-Calédonie à la fois plus faibles et différents. La répartition de la dotation de fonctionnement, en favorisant volontairement les provinces Nord et des îles Loyauté (Tabl. 5), bien qu'importante reste insuffisante ce qui explique que les espoirs se sont tournés vers la transformation du nickel en province Nord. Après toute une série de projets avortés, l'accord de Bercy, en 1998, ouvre la voie à la construction d'une usine métallurgique, que l'on va appeler l'« usine du Nord », inaugurée en 2013. Le rééquilibrage partiel entre le nord et le sud de la Grande Terre engendré par cette industrialisation peut renforcer le déséquilibre entre la côte ouest et la côte est, au sein de la province Nord, de plus en plus duale.

	Province Sud	Province Nord	Province des îles Loyauté
Population en 1989	68%	21%	11%
Population en 2009	75%	18%	7%
Population en 2014	74,4%	18,8%	6,8%
Part de la population kanak en 2014	26%	71%	94%
Part de la population d'origine européenne en 2014	33%	12%	2%
Répartition des diplômés du supérieur en 2014	89%	9%	2%
Répartition du PIB en 2009	81%	15%	4%
Répartition des salariés du secteur public en 2014	78%	16%	6%
Répartition de la dotation de fonctionnement	50%	32%	18%

Tableau 5 – Comparaison des trois provinces néo-calédoniennes

Source : ISEE

Constituant la plus petite province néo-calédonienne, les îles Loyauté occupent une place à part. Leur mise en réserve en 1899, sans cantonnement, épargne aux autochtones la spoliation de leur terre, contrairement à ce qui s'est passé en Grande Terre. L'action précoce et profonde des missionnaires anglicans, en matière d'alphabétisation spécialement, les a différenciés également du reste de la Nouvelle-Calédonie. La marginalité des îles Loyauté, considérées comme des « dépendances » de la Nouvelle-Calédonie a donc tourné en faveur des Loyaltiens. À Nouméa, ils sont intégrés dans de puissants réseaux de solidarité villageois, ce qui facilite leurs va-et-vient et leur insertion dans le monde urbain. On en compte aujourd'hui plus dans le Grand Nouméa que dans leur archipel. Mieux formés, mieux organisés, mieux intégrés à la vie urbaine, les Loyaltiens constituent une sorte d'élite kanak. La communauté loyaltienne injecte en retour de l'argent dans leur archipel d'origine, devenu l'exemple même du modèle Mirab (*Migration, Remittances, Aid & Bureaucracy*) qui décrit un grand nombre de territoires insulaires tropicaux, en Océanie et ailleurs [Bertram & Watters 1985]. Encore aujourd'hui l'émigration continue d'être importante et les remises d'argent des émigrés sont conséquentes.

Finalement, cette politique originale en France de lutte contre la marginalisation aboutit à consacrer la marginalité institutionnelle du territoire sans pour le moment réussir à résorber les disparités internes.

Conclusion

La marginalité actuelle de la FOM rappelle que la question coloniale est toujours en suspens, par le maintien d'un fort ancrage national reposant sur l'assimilation ou la solidarité française, et européenne plus récemment. Contrairement à nombre de PTOM britanniques (Bermudes, îles Caïmans, Turk et Caïcos, Îles Vierges britanniques...) ou néerlandais (Aruba, Curaçao), voire aux RUP de Madère et des Canaries, qui se sont internationalisés et démarginalisés par le tourisme et la finance, la FOM a suivi une autre voie, à quelques exceptions près. C'est aujourd'hui ce qui la différencie le plus des autres outre-mers européens. Cette situation perdurera-t-elle encore longtemps ? De gauche comme de droite, les gouvernements qui se sont succédé sous la Cinquième République n'ont fait qu'ancrer toujours plus la FOM à la Métropole, la cantonnant à un rôle subsidiaire et l'éloignant de son environnement régional. Comme marge, il faut toujours se tourner du côté de son centre, la Métropole, pour la comprendre. La montée en autonomie de certaines collectivités, refusée en 2010 par les Guyanais et les Martiniquais qui avait à se prononcer sur la transformation de leur DROM en COM, ne s'est pas (encore ?) accompagnée d'une atténuation de cette relation bilatérale inégale et d'une intégration régionale. Les processus à l'œuvre ne plaident pas pour une réduction de la marginalisation d'une partie conséquente des sociétés et des territoires ultramarins.

Références bibliographiques

- BERTRAM, G. & WATTERS, R. F. (1985) – « The MIRAB economy in South Pacific microstates », *Pacific Viewpoint*, vol. 26, n° 3, pp. 497-519.
- FABERON, J.-Y. & ZILLER, J. (2007) – *Droit des collectivités d'outre-mer*, Paris, LGDJ, 564 p.
- GAY, J.-C. (2003) – *L'Outre-mer français en mouvement*, Paris, La Documentation française, coll. « La Documentation photographique » n° 8031, 64 p.
- GAY, J.-C. (2008) – *L'Outre-mer français. Un espace singulier*, Paris, Belin, 232 p.
- GAY, J.-C. (2009) – *Les Cocotiers de la France. Tourismes en outre-mer*, Paris, Belin, 136 p.
- GAY, J.-C. (2014) – *La Nouvelle-Calédonie, un destin peu commun*, Marseille, IRD, 238 p.
- NICOLAS, T. (2005) – « "L'hypo-insularité", une nouvelle condition insulaire : l'exemple des Antilles françaises », *L'Espace Géographique*, vol. 34, n° 4, pp. 329-341.
- TAGLIONI, F. (2006) – « Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique », *Annales de Géographie*, vol. 115, n° 652, pp. 664-687.
- TAGLIONI, F. (2009) – « Mayotte s'ancre dans la république française. Un contre-sens de l'histoire ? », *EchoGéo*, [mis en ligne Juillet 2009, URL :: <http://echogeo.revues.org/11277>]