

INTÉGRATIONS ET DÉPENDANCES

Didier Benjamin*

RÉSUMÉ. L'analyse des échanges commerciaux et des transferts publics dans les outre-mers indique une nette polarisation des flux vers la France et les pays de l'OCDE, au détriment des relations avec leur proche environnement géographique. Le constat de cette dépendance économique ne peut ignorer la nécessité d'un rattrapage des niveaux socioéconomiques ultramarins, dans la perspective d'une intégration des outre-mers dans l'espace national. Il s'agit désormais de trouver des réponses adaptées aux défis de l'intégration européenne.

• OUTRE-MERS FRANÇAIS • UNION EUROPÉENNE • INTÉGRATION • DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE • POLARISATION • COMMERCE • TRANSFERTS FINANCIERS

ABSTRACT. Trade flows and public transfers in the French overseas departments and territories (DOM-TOMs) are shown to be highly concentrated on France and the OECD countries, to the detriment of relations with the immediate geographical environment. However, this economic dependence is also considered from the angle of the need to raise socio-economic levels in the DOM-TOMs. Initially, this was intended to achieve integration into a national area. Now appropriate solutions to the challenges of European integration have to be found.

• FRENCH OVERSEAS DEPARTMENTS AND TERRITORIES • EUROPEAN UNION • INTEGRATION • ECONOMIC DEPENDENCE • POLARISATION • TRADE • FINANCIAL TRANSFERS

RESUMEN. El análisis de los intercambios comerciales y de las transferencias públicas en los territorios ultramarinos indica una polarización de los flujos hacia Francia y los países OCDE, en detrimento de sus entornos geográficos cercanos. La acta de esta dependencia económica no puede negar la necesidad de una recuperación de los niveles socio-económicos ultramarinos, en la perspectiva de una integración de los espacios de ultramar dentro del espacio nacional. Se trata de encontrar respuestas adaptadas a los desafíos de la integración europea.

• ESPACIOS FRANCESES DE ULTRAMAR • UNIÓN EUROPEA • INTEGRACIÓN • DEPENDENCIA ECONÓMICA • POLARIZACIÓN • COMERCIO • TRANSFERENCIAS FINANCIERAS

De prime abord, la dénomination « outre-mer » révèle l'altérité d'un espace. L'outre-mer est « l'autre », un lieu situé au-delà des mers, au bout d'un long voyage vers des terres exotiques. Mais, au terme du voyage, l'identité ultramarine reste acquise à ces terres exotiques. L'espace que l'on a quitté n'est pas devenu outre-mer par le seul effet du déplacement. Il demeure la lointaine métropole dont l'outre-mer dépend. L'altérité ne suffit donc pas à la définition. Un espace ultramarin est surtout un espace extraverti qui trouve sa centralité à l'extérieur.

Au cours de la décolonisation, la France a proposé à certains de ces espaces la perspective d'une intégration nationale, qui a souvent pris le sens d'une assimilation.

Désormais, cette perspective s'ouvre sur un domaine plus large, celui de l'Union européenne (UE), qui constitue l'espace d'intégration de la France elle-même.

Cette dynamique d'intégration se mesure par l'intensité des flux de marchandises, de capitaux, d'informations, de services et de personnes qui s'établissent entre métropole, Union européenne et outre-mers. En l'absence de données précises sur l'ensemble de ces flux, les figures de cet article illustrent les modalités de l'insertion des outre-mers français dans le champ des échanges commerciaux et financiers internationaux (1). Éloignement, intégration et dépendance forment ainsi la thématique de la relation des outre-mers à la France et, au-delà, à l'Union européenne.

* Université de la Réunion, Faculté des lettres et sciences humaines, 15 avenue René Cassin, BP 7151, 97715 Saint-Denis Messag. Cedex 9
E-mail : benjamin@univ-reunion.fr

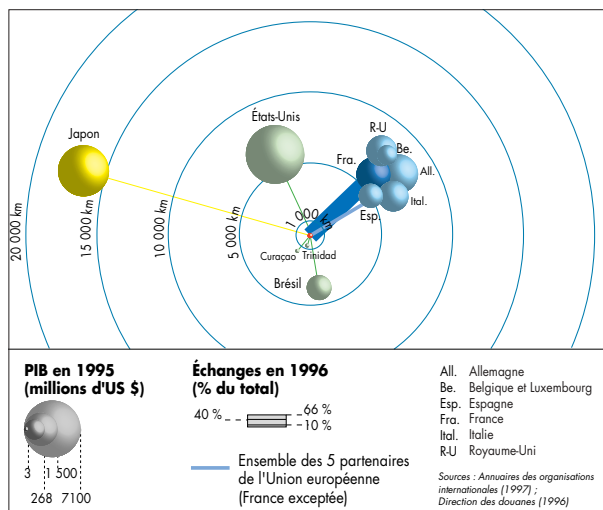
De lointains horizons commerciaux pour les outre-mers

Les cartes centrées sur trois outre-mers permettent de repérer et de comparer les axes majeurs de l'ouverture commerciale de chacun d'entre eux sur l'international. Chacune de ces cartes souligne, à des degrés divers, la faiblesse des relations commerciales avec le proche environnement géographique et l'intensité des liens commerciaux à longue distance. Alors que le regroupement au sein d'aires commerciales régionales est une des tendances récentes de la mondialisation des économies (ALENA, ANSEA ou UE) (2), le commerce extérieur des outre-mers semble s'affranchir de la tyrannie du voisinage. Les premiers partenaires commerciaux ne sont pas les pays voisins mais des pays développés éloignés, principalement la France métropolitaine. La représentation du PIB des douze premiers partenaires commerciaux de chacun des outre-mers suggère un effet d'attraction exercé par les économies de grande taille sur le champ des échanges commerciaux ultramarins. Les trois pôles de la Triade sont présents sur les cartes, à l'exception des États-Unis pour la Réunion, et la relation Nord-Sud est dominante.

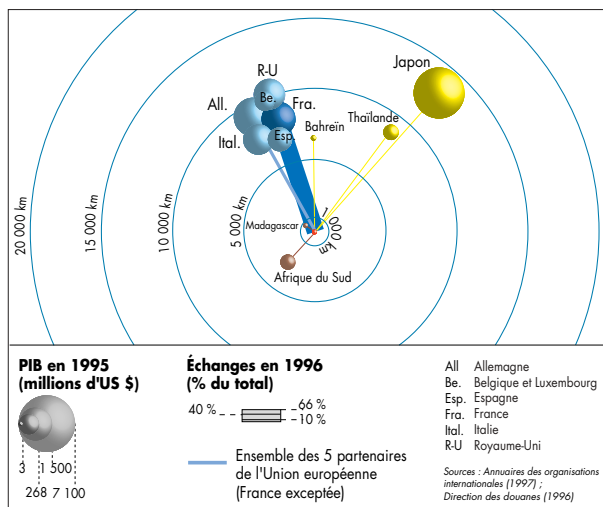
La figure 1 indique une forte polarisation des échanges de la Guadeloupe vers la France et l'Europe. Néanmoins, les pôles nord-américain et japonais de la Triade figurent respectivement au 3^e et au 5^e rang des fournisseurs. Les six premiers partenaires commerciaux se situent à plus de 5 000 km de Pointe-à-Pitre. Les échanges vers les Caraïbes et l'Amérique latine représentent moins de 6 % des importations.

À l'instar de la Guadeloupe, les relations commerciales de la Réunion avec la France sont privilégiées et représentent près des deux tiers du total des échanges (fig. 2). La plus grande partie de l'Afrique, le monde Indien et l'Australie sont des partenaires mineurs tandis qu'un axe commercial, orienté SO-NE sur la figure, court depuis l'Afrique du Sud jusqu'au Japon. Cet axe s'aligne sur une route maritime majeure. La part des pays de l'Union européenne dans le marché réunionnais est comparable à celle qu'ils occupent en Guadeloupe, autour de 15 % des importations. En tant que départements français, les DOM sont partie intégrante du territoire douanier de l'Union européenne; moins du cinquième de leur commerce extérieur se réalise en dehors de la relation à l'Europe occidentale.

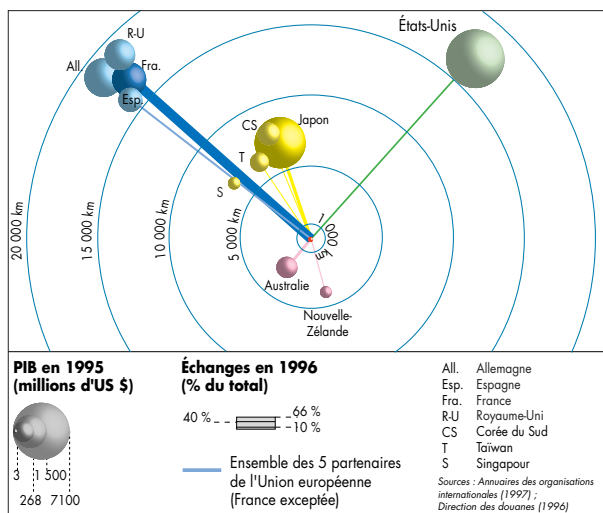
La Nouvelle-Calédonie (fig. 3) montre un champ relationnel plus large qui se déploie dans les différents secteurs du cercle. L'Australie et l'Asie orientale rejoignent les pays de



1. La Guadeloupe : prédominance des partenaires européens



2. La Réunion : faiblesse des échanges régionaux



3. La Nouvelle-Calédonie : diversification des partenaires

l'Union européenne au 2^e rang des fournisseurs. Devancé de peu par la France, le Japon est le 2^e client de la Nouvelle-Calédonie et les pays d'Asie lui achètent davantage que toute l'Europe. Évoquant ce tropisme asiatique, J. Bonnemaison et E. Wadell écrivaient (3) : « Au début des années 1970, l'Extrême-Orient a commencé à se rapprocher de l'Extrême-Occident. » En revanche, la figure révèle la faiblesse des échanges du « Caillou » avec l'Amérique latine et les archipels océaniques proches.

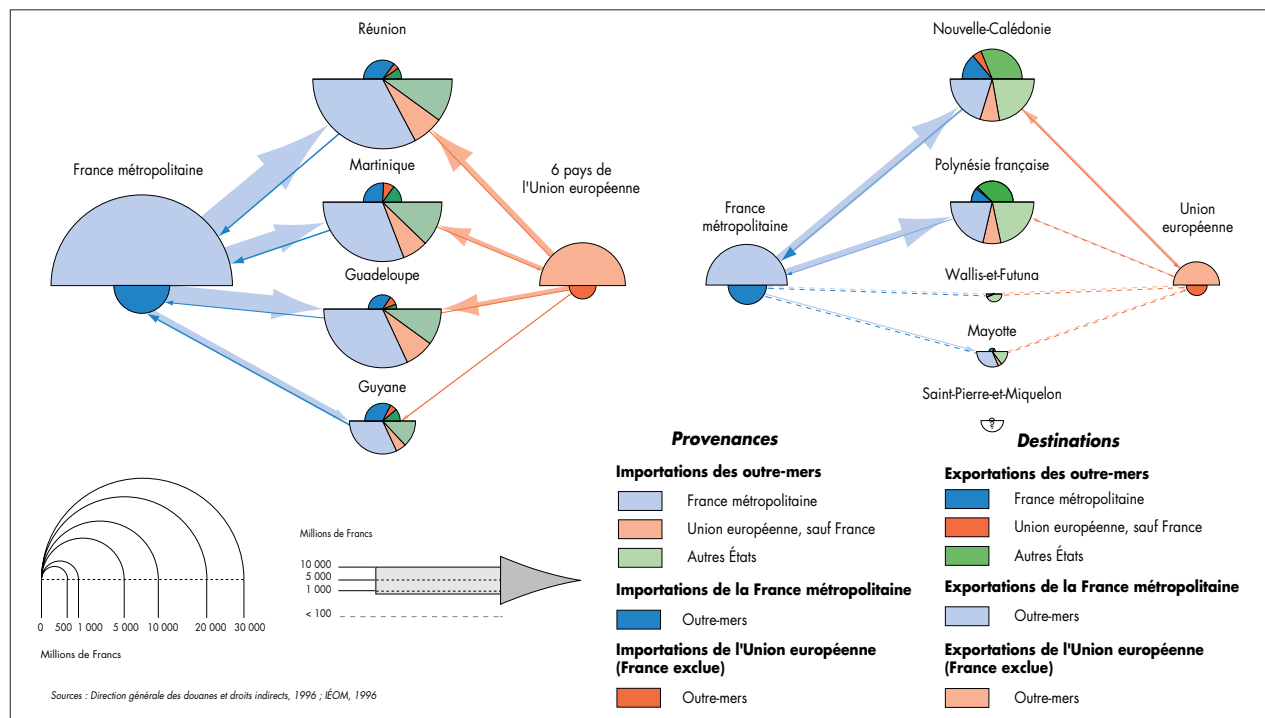
Les obstacles au développement des échanges régionaux sont multiples : maintien des dispositions protectionnistes, absence de complémentarité commerciale, morcellement des marchés locaux et pénurie de moyens logistiques. Les pays voisins des outre-mers appartiennent à des ensembles géographiques, économiques et culturels différents des partenaires français et européens. Ils interviennent plutôt comme des concurrents des économies ultramarines, exploitant leurs avantages de coûts salariaux et proposant aux entreprises internationales des facilités d'implantation dans leurs zones franches et leurs paradis fiscaux, à l'exemple de Maurice ou des Petites Antilles. En revanche, l'accès privilégié au marché français et européen (débouchés protégés), et la généralisation des modes de consommation européens renforcent la relation préférentielle des

outre-mers avec l'Europe et induisent une croissance des échanges au long cours. L'effet de la distance, qui se marque dans les coûts d'acheminement, est largement compensé par des conditions commerciales meilleures que celles que proposent les pays du proche voisinage.

L'intégration économique, au risque de verser dans la dépendance

L'intégration économique à un ensemble plus vaste et plus riche est une nécessité et une chance pour les outre-mers. La taille limitée des marchés intérieurs ultramarins n'autorise pas d'économies d'échelle et restreint les possibilités de diversification des productions industrielles et des activités de service. Le manque de ressources en combustibles fossiles, les superficies réduites de terres cultivables créent une situation de dépendance énergétique et alimentaire. L'intégration à l'espace national et européen fournit aux outre-mers les ressources technologiques et financières qui, souvent, manquent à leurs voisins.

Sur la figure 4, la juxtaposition des demi-cercles représentant les importations et les exportations fait ressortir l'ampleur des déséquilibres commerciaux. Les trois DOM insulaires s'attribuent plus des trois quarts du déficit commercial total



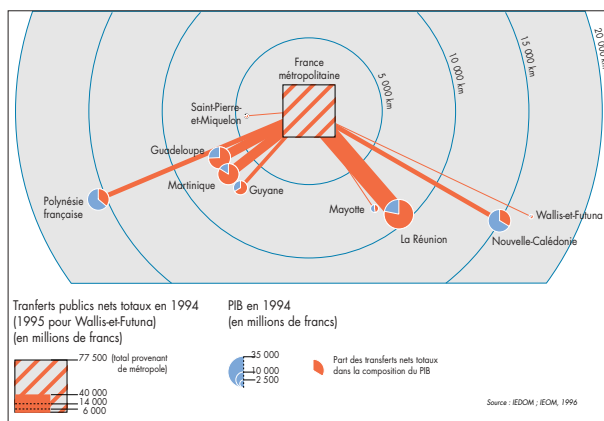
4. Les échanges commerciaux en valeur entre les outre-mers, la France métropolitaine et l'Union européenne

des outre-mers, une proportion proche de leur part dans la population ultramarine. Les taux de couverture des échanges avec la France et les pays de l'Union européenne sont faibles (moins de 10 % en moyenne), sauf pour les TOM du Pacifique (entre 25 et 55 %). La Polynésie, grâce à ses exportations aquacoles, la Nouvelle-Calédonie, grâce au nickel, enregistrent même un excédent commercial avec le Japon et l'Asie du Sud-Est. Wallis-et-Futuna et Mayotte n'exportent que des montants insignifiants, de même que Saint-Pierre-et-Miquelon, privé de son domaine de pêche depuis 1994. Les données du commerce extérieur de la Guyane ne prennent pas en compte la totalité des revenus de l'activité de la base spatiale de Kourou.

La couverture monétaire des déficits commerciaux des outre-mers est, en définitive, assurée par le Trésor français et peut être adjointe aux autres catégories de transferts publics (fig. 5). Les transferts publics représentent environ les trois quarts des PIB domiens et plus des quatre cinquièmes dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna (les valeurs du PIB y sont estimées). Très peuplées, la Réunion et les Antilles reçoivent la majeure partie de la manne financière. À Mayotte, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, l'apport des transferts aux PIB est moins élevé que dans les DOM. Précisons enfin que le solde positif des transferts publics au profit des outre-mers a pour contrepartie un solde fortement négatif des transferts privés.

La dépendance économique des outre-mers envers la Métropole est donc réelle. Faut-il parler d'économies assistées et d'une forme « douce » de domination d'espaces périphériques ? Les aides sociales serviraient alors à tempérer les effets de l'ouverture et de l'application des règles du libéralisme. Doit-on considérer plutôt qu'il s'agit à terme d'une voie de développement pour des espaces économiques souffrant de handicaps spécifiques ? Cette voie passerait par une forte protection initiale et supposerait un amorçage du développement par une injection massive de capitaux publics. Le problème est que la diffusion des capitaux et des technologies bute jusqu'à présent sur l'absence d'une dynamique de développement endogène, peut-être en raison de handicaps particuliers ou encore de l'absence d'une autonomie de décision. La croissance reste impulsée de l'extérieur, ce qui est le signe véritable de la dépendance et de la fragilité.

Espace d'intégration économique, la nation est aussi l'espace de la citoyenneté. Si les transferts publics permettent aux habitants des outre-mers d'accéder à une certaine modernité



5. Les transferts nets dans les économies ultramarines

et à des services publics de qualité, ne s'agit-il pas d'un signe tangible de l'expression de la solidarité nationale ? L'intégration suppose en effet la convergence des niveaux socio-économiques. L'Union européenne a reconnu cette condition préalable en adoptant des programmes et des mesures de soutien des économies ultramarines : Poseidom, programmes du FED pour les TOM et collectivités territoriales, investissements massifs du FEDER dans les DOM au titre de l'objectif n° 1 (4). La reconnaissance récente par les institutions communautaires du concept d'*ultrapériphéricité* permet de proposer aux DOM des formules spécifiques en vue d'une intégration à l'Union européenne.

1. Les statistiques utilisées pour réaliser les figures proviennent de différentes institutions publiques. Les données sur les échanges commerciaux se rapportent à l'année 1996 (1995 pour Wallis-et-Futuna). Elles sont extraites des annuaires des Douanes françaises pour les DOM, Mayotte et la Nouvelle-Calédonie et des rapports annuels de l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM) pour les autres territoires. Les données CAF/FAB fournies par les Douanes incluent le coût des assurances et du fret aux entrées alors que ce coût n'est pas comptabilisé dans les sorties ; ceci a pour effet de hausser de 4 à 5 % la valeur des importations. Il faut noter que les outre-mers ne disposent pas de balances des paiements distinctes de celle des comptes nationaux. En l'absence de données sur les échanges de services et les revenus des facteurs, on ignore dans quelle mesure les revenus « invisibles », particulièrement les recettes touristiques, compensent les déficits commerciaux des outre-mers.

Les chiffres utilisés pour les transferts publics se réfèrent au solde des mouvements de fonds publics opérés par le Trésor entre la métropole et les différents outre-mers ; il s'agit donc de transferts publics nets. Leur montant comprend les transferts budgétaires effectués au profit des administrations, la prise en charge des déficits des organismes de protection sociale ainsi que la couverture monétaire des déficits commerciaux. Les transferts budgétaires intègrent les dépenses militaires, soit environ le huitième des dépenses totales. Les données utilisées sont extraites des rapports financiers de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et de l'IEOM, et datent de 1994 (publiées en 1996), dernière année pour laquelle les statistiques sont complètes.

2. ALENA : Accord du libre-échange nord-américain. ANSEA : Association des nations du Sud-Est asiatique.

3. Revue *Tiers-monde*, 1997 (Bonnemaison, Wadell).

4. Poseidom : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer. FED : Fonds européen de développement. FEDER : Fonds européen de développement régional.