

RUP FRANÇAISES ET IBÉRIQUES

CAS PARTICULIER DES «QUATRE VIEILLES»

SYNTHESE

Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, sont dénommées «Les Quatre Vieilles» parce qu'elles constituent les plus anciens territoires ultramarins français.

Comme l'Hexagone, elles furent parties constitutives de la communauté européenne dès le traité de Rome.

Avec les territoires ibériques des Canaries, des Açores et Madère, rejoints plus récemment par Saint-Martin (partie française) et Mayotte, elles constituent les neuf Régions Ultrapériphériques (RUP) de L'union Européenne (UE).

Si «Les Quatre Vieilles» ont eu par le passé un niveau de développement économique supérieur à celui des RUP ibériques, aujourd'hui la comparaison est peu flatteuse.

Or, les points communs de ces territoires sont nombreux : longue histoire avec leur métropole, isolement, étroitesse des marchés intérieurs...

Mais elles ont connu des trajectoires institutionnelles et économiques différentes :

- Centralisme d'Etat pour les unes, autonomie pour les autres*
- Politique de rattrapage soutenue par des transferts massifs pour Les Quatre Vieilles, dont n'ont pas bénéficié leurs homologues ibériques, qui ont dû fonder leur développement d'abord sur leurs forces endogènes avant que leurs Etats ne rejoignent l'UE.*

Ces trajectoires différentes ont généré des économies de caractéristiques différentes :

- Economie plus ouverte pour les unes, plus autocentrée pour Les Quatre Vieilles, sur un marché de consommation interne dont les moteurs principaux restent les transferts publics et le protectionnisme.*

La multiplication de crises sociales sur fond de chômage, et ce décrochage, alors que l'insularité est loin de constituer une fatalité de sous-développement, établissent la nécessité de définir un nouveau modèle rompant avec l'immobilisme dont la solidarité ne suffit plus à résoudre les effets négatifs.

«Les Quatre Vieilles» (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) ont obtenu le statut de Département à la Libération, statut répondant à leur revendication de ne plus être soumises au droit particulier applicable à l'Outre-Mer (qui ne permettait pas notamment la libre circulation entre les Outre-mer et la France) pour être soumises au droit commun et obtenir l'égalité sociale et politique.

Depuis lors, à quelques adaptations près, peu nombreuses, l'évolution de leur régime statutaire a été, pour l'essentiel, celle de la Métropole : décentralisation, création des collectivités «Régions», réforme territoriale et intercommunalités (sans aucune adaptation malgré le nombre réduit de communes ultramarines).

La départementalisation en a fait des parties intégrantes de l'Union Européenne (UE) dès le début de sa construction.

Avec l'admission de l'Espagne et du Portugal dans l'Union, rejoints par Les Canaries, Les Açores, Madère et plus récemment par Mayotte et Saint-Martin (partie française), elles constituent aujourd'hui les 9 Régions Ultrapériphériques de l'Union Européenne (RUP), ensemble de 100 039 km², peuplé de 4 937 203 habitants.

Les 9 RUP sont parties intégrantes et constitutives de l'UE, et donc éligibles aux grandes politiques européennes (dont l'objectif de convergence avec le PIB/Hab. moyen de l'Union) ainsi qu'aux mesures de soutiens particulières pour ceux dont le PIB/Hab. est inférieur à 75% de la moyenne communautaire.

Elles sont soumises au droit européen. Néanmoins l'UE prend en compte leurs spécificités.

Ainsi, en 1992, le traité de Maastricht a défini la notion de région ultrapériphérique et le traité d'Amsterdam en 1997 a créé les RUP, son article 299-2 remplaçant l'article 277-2 du traité de Rome. Le tout complété par l'article 349 du TFUE qui permet les dérogations et adaptations justifiées par leurs réalités géographiques particulières.

La présente note s'attachera plus particulièrement à la question des «Quatre Vieilles» (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion). Saint-Martin et Mayotte relevant d'un contexte très particulier (collectivités de statuts relativement récents, question de l'immigration clandestine non maîtrisée et envahissante, partage de Saint-Martin en deux territoires aux statuts totalement différents mais avec libre circulation...).

I – UNE EVOLUTION CONTRASTEE

Avec la départementalisation, «Les Quatre Vieilles» ont connu un essor considérable :

- Niveaux d'éducation et de formation, d'infrastructures, de services publics, comparables à ceux de la Métropole
- Totale égalité sociale
- Un développement économique dont le rythme de progression dans la décennie 1990 est resté supérieur à celui de la Métropole, avec un taux de créations d'entreprises plus élevé.

C'est ainsi que la région Limousin, avant la réforme de l'organisation régionale, dont la population représentait 1,2% de la population française, ne produisait que 0,95% de la valeur ajoutée nationale, tandis que la Guadeloupe dont la population représente 0,6% de la population française produit 0,43% de la production nationale de valeur ajoutée.

En réalité, ces territoires n'ont pas connu de croissance économique négative et ont fait preuve d'une grande résilience lors des grandes crises récentes.

Le dépérissement alarmant de l'économie déploré en 1983 par le député Aimé Césaire ne s'est pas manifesté. Au contraire, ces territoires ont connu une croissance et une mutation fortes.

Pour autant, dans la dernière décennie, elles ont connu, toutes, une succession de graves crises sociales débouchant sur un vote protestataire aux dernières élections présidentielle et législative d'une ampleur inconnue, suivies par la déclaration de Fort-de-France.

Mais si les progrès précités peuvent être difficilement contestés, force est de constater :

- Une persistance d'un taux de chômage, en particulier celui des jeunes, très élevé et bien supérieur aux taux nationaux
- Un PIB/Hab. très inférieur à la moyenne nationale
- Un accroissement des inégalités de richesses
- Une diminution et un vieillissement significatifs de la population de la Martinique et de la Guadeloupe, suivies à terme par La Réunion, avec un exil fort, notamment celui des jeunes, et en particulier des talents.

A cela s'ajoutent :

- Une montée de la délinquance (gravissime à Mayotte),
- La non-maîtrise de l'immigration clandestine particulièrement importante à Mayotte, Saint-Martin et en Guyane.

II – UNE COMPARAISON AVEC LES AUTRES RUP (IBÉRIQUES) PEU FLATTEUSE

Pendant longtemps, les RUP françaises ont eu un niveau de développement bien supérieur à celui des RUP ibériques.

LES RÉSULTATS DE CETTE COMPARAISON SE SONT TOTALEMENT INVERSÉS

PIB/HAB. :

Alors que le PIB/Hab. de la France est égal à 106% de celui de la moyenne européenne, ceux de l'Espagne et du Portugal sont respectivement de 90% et 79%.

Les PIB/Hab. des 6 RUP FRANÇAISES SONT LES PLUS FAIBLES de toutes les RUP :

Les Açores	: 90%
Madère	: 76%
Les Canaries	: 73%

Martinique	: 70%
Guadeloupe	: 68%
La Réunion	: 67%
Guyane	: 48%
Saint Martin	: 56,6%
Mayotte	: 32%

Tous les PIB/Hab. des RUP Françaises sont très inférieurs à celui de la moyenne française, tandis que ceux des RUP Ibériques sont très proches de leurs moyennes nationales si ce n'est supérieurs (Les Açores).

TAUX DE CHÔMAGE

Les taux de chômage des RUP françaises sont bien plus élevés que ceux des RUP Ibériques, qui sont tous inférieurs à leur moyenne nationale :

. RUP IBÉRIQUES - CHÔMAGE :

(Canaries 11,7%, Madère 3%, Les Açores 3,4%)

. RUP FRANÇAISES - CHÔMAGE (BIT-2021 INSEE) :

Guadeloupe : 17% - Guyane : 15% - Martinique : 13%

La Réunion : 18% - Mayotte : 28% - Saint-Martin : 32,9% (IEDOM)

France métropolitaine : 8%.

A) COMPARAISON DES ÉLÉMENTS STRUCTURELS

1) LES POINTS COMMUNS :

- D'abord **une longue histoire commune avec leur métropole** (exception de Mayotte), initiée sans doute par les nécessités d'escales sur les routes au long cours, qui devraient connaître un renouveau avec la globalisation de l'économie mondiale ainsi que le laisse pressentir la nouvelle construction chinoise des routes de la soie.
- Bien évidemment leur **ultrapériphéricité**
Elle induit un grand éloignement de la centralité de la gouvernance nationale avec des difficultés de communications physiques particulières, ainsi que l'éloignement de leur marché national et communautaire.
- Ensuite, excepté la Guyane, l'exiguïté **de ces espaces insulaires** et l'absence de ressources naturelles autres que l'agriculture et la pêche.
Cette caractéristique est une contrainte forte, notamment avec la mécanisation de l'agriculture qui, si elle augmente la productivité de ce secteur, en diminue grandement la capacité de création d'emplois.
- Enfin, **l'étroitesse des marchés intérieurs** qui est une contrainte pour l'attractivité de ces territoires.

Mais **l'appartenance à des Nations Européennes et à l'UE constitue aussi un atout fort :**

- Exonération de la majeure partie des charges de souveraineté, marchés nationaux et communautaires puissants
- et (ce qui est souvent oublié) accessibilité aux innovations techniques et technologiques
- ainsi que, bien évidemment, une aide importante au développement, ce qui n'est pas le cas des économies insulaires indépendantes.

Toutes ces caractéristiques sont communes aux 9 RUP.

2) LES DIFFÉRENCES DE TRAJECTOIRES INSTITUTIONNELLES ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

a) Des trajectoires institutionnelles différentes

- «Les Quatre Vieilles»

Depuis leur départementalisation, ces collectivités se sont inscrites pleinement dans l'évolution institutionnelle Nationale : lois de décentralisation, création de l'institution régionale, réforme territoriale avec la nouvelle organisation de l'intercommunalité.

Le tout sans mise en œuvre significative de la possibilité d'adaptation prévue par l'article 73 de la Constitution.

Seule particularité, la fusion des Départements et Régions (sans modification significative des compétences) en Martinique, Guyane et Mayotte.

Ainsi donc, comme en Métropole, cette organisation institutionnelle territoriale se caractérise par un «jacobinisme» fort dans lequel l'Etat occupe une place prédominante majeure qui induit sa primauté dans la conduite des politiques publiques.

Les autorités décentralisées territoriales ont, comme en Métropole, une capacité d'initiative limitée à leurs seules compétences et ressources définies strictement par la loi centrale.

Elles sont plus des «applicateurs» complémentaires des politiques étatiques que des initiateurs de politiques nouvelles.

L'ÉTAT SEUL (Gouvernement et Parlement) DISPOSE DE LA CAPACITÉ D'INITIATIVE D'ADAPTATION DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE NATIONAL ET COMMUNAUTAIRE (art.349 du TFUE).

- Les RUP ibériques

A l'inverse, ces RUP disposent toutes d'un statut d'autonomie très avancé :

- Les Canaries constituent une «communauté autonome» prévue par la Constitution de 1978, la loi du 10 août 1982. La loi du 6 juillet 1994 a précisé leur régime économique et fiscal.
- Les Açores et Madère sont des «régions autonomes» du Portugal. Elles disposent d'un exécutif propre et d'une assemblée législative régionale.

AINSI DONC, DANS LES RUP IBÉRIQUES, LE POUVOIR D'INITIATIVE DE POLITIQUES PUBLIQUES ET D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL ET COMMUNAUTAIRE RELEVE DU POUVOIR LOCAL ET DU POUVOIR CENTRAL, ET NON DU SEUL POUVOIR CENTRAL.

b) DES TRAJECTOIRES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DIFFÉRENTES

- Trajectoire de développement économique des RUP ibériques

Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, les RUP ibériques ont connu pendant longtemps un niveau de développement économique bien inférieur à celui des «Quatre Vieilles».

Relevant de métropoles bien plus pauvres que la France, non encore membres de l'UE, elles n'ont eu d'autre voie de développement que de procéder à une optimisation de leurs ressources endogènes : cultures tropicales d'exportation, diversification agricole, pêche, tourisme...

L'admission de l'Espagne et du Portugal dans le concert européen, et par conséquent leur accession au statut de RUP, est intervenue à un moment opportun pour ces territoires dont l'économie s'était néanmoins modernisée, diversifiée et ouverte sur l'extérieur sans connaître pour autant un excès de concentrations monopolistiques non concurrentielles.

L'accession à ce statut de RUP les a rendus accessibles à des capacités de financement nouvelles et au marché européen.

Leur économie s'est ouverte et diversifiée.

L'ouverture de ces économies est aujourd'hui de 24%, supérieure à celles de leur métropole et de la France (23,6%).

La diversification concerne le tourisme (80% du PIB des Canaries), la recherche, les services, les activités financières (Les Açores et Les Canaries).

Aujourd'hui, ces trois RUP ont rattrapé et dépassé le niveau de leur métropole et des RUP françaises tout en maîtrisant largement leur chômage (Cf. supra).

- **Trajectoire du développement économique des «Quatre Vieilles»**

Avec l'avènement de la départementalisation, l'axe constant des politiques de développement a été celui du rattrapage sur les standards métropolitains, d'abord sociaux et d'éducation, ainsi que d'infrastructures et de services, plus récemment de développement économique avec la loi Pons.

Les résultats sont incontestables (cf. supra). Ces politiques ont été mises en œuvre par des transferts massifs de moyens budgétaires et fiscaux, dont l'importance a été accrue par la montée en puissance des fonds européens.

Dès lors, la trajectoire de développement économique a été, et reste, largement fondée sur une «économie de consommation» et sur l'accès, pour l'essentiel, à la satisfaction de la demande d'un marché interne de consommation.

Les capacités de production ont fait l'objet certes de mesures de soutien, ainsi que de mesures plus de protection, telles que l'octroi de mer, que d'incitation à leur développement par des apports externes, si ce n'est celles concernant la création de petites TPE, et startup, pour l'essentiel locales.

Les effets négatifs de cette trajectoire, notamment sur l'emploi marchand, sont contrés essentiellement par un recours croissant aux mesures sociales, sans mesures réellement correctives qui restent à initier.

Leur coût budgétaire a été couvert parfois par réduction des dépenses budgétaires et fiscales destinées au secteur productif (en 2019, le montant de ces «coups de rabet» était évalué 1 149 millions €).

Au final, la trajectoire des économies de ces collectivités ultramarines françaises a abouti à une situation économique qui se caractérise par :

- Une économie largement «figée» s'articulant sur :

- D'une part, **un secteur «protégé»** très attractif constitué par les administrations et services publics (sur rémunération), un secteur de la distribution caractérisé par des oligopoles et monopoles puissants et un secteur de production protégé, les trois peu soumis aux risques de concurrence externe.

Au total, ce secteur pourrait être qualifié sans grand excès d'économie «de rente».

- D'autre part, **un secteur concurrentiel** peu attractif tant pour les salariés que les entrepreneurs.

L'industrie hôtelière et touristique en est une illustration : très peu de nouvelles installations.

L'industrie touristique ne représente en Guadeloupe que 3,4% de son PIB, 2,3% à La Réunion, contre 7,3% en France Hexagonale.

- Une économie excessivement autocentrée :

Son **taux d'ouverture est seulement de 17%**, contre 23,6% pour celle de la Métropole et 24% pour celles des RUP ibériques.

Très peu d'exportations, peu de rapports avec leurs espaces régionaux, peu d'ouvertures sur les nouvelles économies, notamment de services et financières.

°
°

Au total, si les économies de ces territoires, appelés communément «Les Quatre Vieilles», les plus anciennes RUP, ne sont pas en crise au sens propre du terme, la trajectoire actuelle de leur développement n'est pas de nature à satisfaire les exigences légitimes de leurs populations, notamment en termes d'emploi et de perspectives.

La persistance de mouvements de protestation d'une ampleur grandissante appelle une réponse au fond.

Cette réponse ne peut s'inscrire dans la poursuite de la continuité d'une politique multi décennale dépassée devenue désormais obsolète.

Une politique nouvelle est à définir et à mettre en œuvre.

Elle doit être disruptive, et sans doute fondée sur des paradigmes nouveaux, sans pour autant négliger l'urgence du nécessaire redressement de certaines carences actuelles concernant aussi bien quelques infrastructures et services publics que, surtout, la quasi faillite de certaines communes, notamment antillaises.

Elle doit être lisible et s'inscrire dans la durée.

Elle doit éviter la duplication de «lieux communs» à la mode en Europe, inadaptés aux spécificités de ces collectivités qui ne manquent ni d'atouts ni de réussites prometteuses, mais trop souvent insuffisamment connues et médiatisées, notamment en matière d'environnement telles que le parc Amazonia, les plus grandes réserves marines, ou le seul territoire ayant une vocation exclusive de recherche (les TAAF), sans compter le spatial, la deuxième ZEE, ETC...

LA FRANCE NE PEUT SE SATISFAIRE DE COMPRENDRE LES RÉGIONS LES MOINS DÉVELOPPÉES DE L'UNION EUROPÉENNE.

Il n'existe actuellement aucun projet de cette nature, qu'il soit porté par les collectivités territoriales concernées ou par l'Etat.

C'est sans doute la raison d'être des travaux du conseil interministériel, qui devra porter une attention particulière aux quatre DOM INITIAUX, PROBLÈME PLUS COMPLEXE qu'il n'y paraît de prime abord.

Mais il ne doit pas être omis que l'insularité n'est pas une fatalité contraignant nécessairement à un défaut de développement :

- 11 PEI (petites économies insulaires) ont un PIB/Hab. supérieur à celui de la France
- C'était en 2016 également le cas de Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy et de la Nouvelle-Calédonie

- Singapour (surface équivalente à l'île de Basse-Terre) et l'Islande avec un PIB/Hab. de 84 500 et de 77 960 figurent parmi les 10 premiers PIB/Hab. mondiaux (France 27^e rang) et les 20 plus gros revenus moyens par hab. (France 24^e).

La situation des COM de l'AR.74 est dans l'ensemble meilleure que celles des collectivités de l'art. 73.

Il ne pourra sans doute pas être fait l'économie de l'examen de l'opportunité d'une meilleure territorialisation de la gestion de l'Outre-mer français.

Le cadre de l'art.73 de la constitution établissait à l'origine une coresponsabilité de l'Etat et des collectivités dans le développement de ces Outre-mer.

L'exercice des compétences induites a évolué vers un «immobilisme» dont chacune des parties se renvoie la responsabilité, certaines allant jusqu'à remettre en cause ce cadre institutionnel.

Il importe de rompre avec ce «blocage» par l'exercice réel d'une véritable coresponsabilité qui est inhérente à l'exercice de toute souveraineté, quelle que soit son organisation institutionnelle.

L'Etat (en particulier le ministère en charge des Outre-mer, mais aussi les services déconcentrés) doit dépasser sa posture de simple régulateur et contrôleur pour se réinscrire dans une logique de co développement.

Parallèlement, les collectivités (en particulier majeures) ultramarines devront dépasser le cadre de la simple administration pour se projeter dans la même logique de co développement correspondant à la spécificité de leur territoire.

En définitive, il est nécessaire de territorialiser l'Action Publique dans sa globalité pour coproduire une nécessaire ambition partagée.

Sans doute, pour atteindre cet objectif, conviendra-t-il d'identifier d'éventuels obstacles institutionnels ou législatifs pour les lever.

Le 14 mars 2023