entretien

Avec **Fred Constant**, professeur de science politique à l'Université des Antilles, ancien ambassadeur de France et auteur de *Géopolitique des Outre-Mer* (Le Cavalier Bleu, 2023).

Photo ci-dessus :
Le 26 juillet 2023, Emmanuel Macron est en visite dans les rues de Nouméa, dans le cadre d'une tournée du président français dans l'Indopacifique dont le but est de redéfinir une légitimité ébranlée et de revenir à une approche plus pragmatique sur le plan géopolitique. La Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française constituent la plus vaste zone économique exclusive de la région. (© Ludovic Marin/AFP)

Les Outre-mer français : des atouts stratégiques convoités qui pourraient être davantage valorisés

Dans votre ouvrage, *Géopolitique des Outre-Mer*, vous expliquez que ces territoires restent perçus comme des étrangetés périphériques, plus ou moins éloignées et exotiques. Pourquoi ?

F. Constant : Cette caractéristique majeure des outre-mer tient à plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'histoire coloniale les a maintenus à l'écart des récits nationaux, indépendamment des modalités historiques de leur appropriation et des pays qui les administrent. En dépit des pétitions de principe, elle a donné lieu partout à une *politique du double standard* où les grands principes politiques édictés dans les métropoles n'étaient pas appliqués dans les outre-mer ou l'étaient de manière restrictive. Ensuite, aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, cette politique de discontinuité territoriale s'est poursuivie au moyen d'une différenciation statutaire et institutionnelle qui a fondé en droit des *écarts de citoyenneté* avec les nationaux métropolitains. Enfin, les systèmes éducatifs ont longtemps consacré la prédominance d'un narratif centré sur les intérêts et les normes des métropoles aux dépens des histoires et cultures des outre-mer, entretenant ainsi le sentiment d'une dépossession et d'une dépersonnalisation parmi les populations locales. De nos jours encore, en dépit d'avancées indéniables, les élèves de la France continentale ne savent pas grand-chose des outre-mer tandis que ceux des outre-mer n'ignorent rien de la « mère patrie ». Les médias nationaux, y compris publics, relaient trop souve une *vision stéréotypée* des outre-mer, cumulant invariablem des handicaps structurels (cataclysmes naturels, fléaux sa taires, éloignement, exiguïté, insularité, absence de ressourc et des problèmes insurmontables (démographie galopante en déclin, économie de rente, marché de l'emploi contrai niveau éducatif insuffisant). Dans ces conditions, est-il vraim étonnant qu'un ressortissant d'outre-mer ne soit pas perçu da l'Hexagone comme un citoyen français comme un autre m bien plutôt comme *un étranger*, notamment lorsque son phén type n'est pas caucasien ?

Quels sont en réalité les nombreux atouts que ces territoi offrent ou peuvent offrir à la France ?

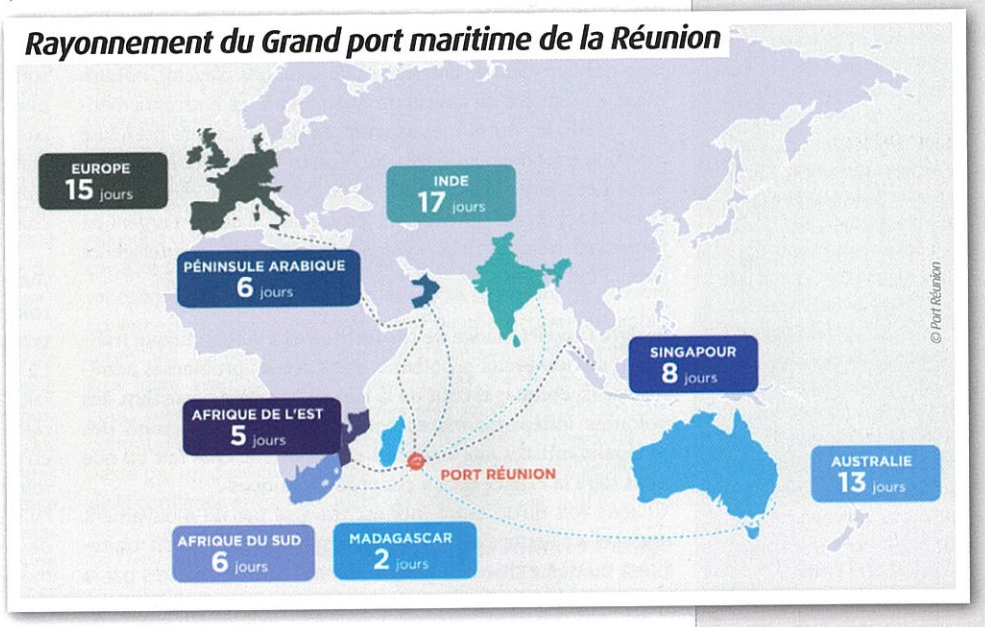
À l'heure de la globalisation, les vertus géopolitiques d outre-mer sont démultipliées. Ce sont des *leviers de puissan et de souveraineté maritimes*. Ils lui apportent 97 % de sa zo économique exclusive (ZEE), soit 10 540 727 km² sur un to de 10 911 823 km², en lui permettant d'entretenir des relatio transfrontalières avec des dizaines de pays éloignés de sa ba européenne. La France est ainsi voisine du Brésil et du Surina de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, du Canada et

Mexique mais aussi de Madagascar, Maurice et des Seychelles. Elle dispose ainsi de zones de pêche très étendues ainsi que de ressources minérales sous-marines en cours d'inventaire, qui seront probablement exploitées dans un futur proche. Ce sont aussi des *atouts pour notre sécurité/défense,* en matière de prépositionnement et de projection des forces conventionnelles, de dissuasion nucléaire, de défense spatiale et de cyberdéfense. Avec le basculement stratégique vers l'Indo-Pacifique, la France se trouve géographiquement au cœur du théâtre de la confrontation sino-américaine pour le leadership mondial grâce à La Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna. Elle est d'ailleurs le seul État membre de l'Union européenne (UE) à y être implanté de manière permanente, ce qui lui a permis de jouer les premiers rôles lors de l'adoption de la stratégie de l'UE dans cette zone névralgique. Leviers de puissance et de souveraineté maritimes, atouts pour la sécurité/défense, les outre-mer sont aussi des vecteurs *d'influence et de rayonnement* dans trois domaines principaux : l'économie, l'écologie et la culture. Sur le premier point, leur potentiel en théorie considérable reste en pratique peu exploré et donc très partiellement exploité. La Guyane illustre tragiquement ce paradoxe : port spatial de classe mondiale, son économie reste largement tributaire des transferts publics et des importations (notamment alimentaires) en provenance de l'Hexagone. Hérité de l'histoire coloniale, conforté par une économie de rente postcoloniale, ce modèle n'est plus tenable aujourd'hui. Vicié à la base par une capacité productive trop faible et pas assez diversifiée, il est urgent de lui en substituer un autre plus ambitieux pour réduire l'extrême dépendance d'un territoire immense (1/7e de la France entière), répondre aux besoins de sa population en pleine expansion et exporter le surplus au sein du marché européen ou latino-américain. Sur le deuxième point, la situation est moins préoccupante même s'il reste beaucoup à faire. Les outre-mer disposent de ressources géoécologiques exceptionnelles. Ils apportent à la France 80 % de sa biodiversité nationale et lui assure une place enviable dans la concurrence internationale en matière de protection environnementale. Un quart de ses parcs nationaux sont *offshore*. Le plus grand de l'UE, avec 40 000 km², se trouve en Guyane. Il abrite plus de 6 000 espèces végétales ainsi que les modes de vie uniques des populations du fleuve et de la forêt. Celui de La Réunion figure depuis 2010 sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Celui de la Guadeloupe, qui se déploie autour du massif de la Soufrière avec sa forêt humide et une biodiversité singulière, est une réserve nationale de biosphère. Le lagon de Nouvelle-Calédonie, le plus grand du monde avec une barrière de corail qui se classe juste après celle de l'Australie, est inscrit depuis 2008 au patrimoine mondial de l'Unesco. Sur le dernier point, les outre-mer apportent à la France une valeur ajoutée indéniable, avec plusieurs consécrations internationales. En 2014, le *gwoka*, qui est une forme artistique guadeloupéenne combinant la musique, le chant et la danse, est inscrit au patrimoine culturel immatériel de l'Unesco. Trois ans plus tard, c'est le tour du site sacré polynésien du Taputapuatea. Considéré comme le berceau de la civilisation et des migrations polynésiennes, il a une valeur symbolique considérable pour tous les peuples se réclamant d'une identité polynésienne.

> *« Leviers de puissance et de souveraineté maritimes, atouts pour la sécurité/défense, les outre-mer sont aussi des vecteurs d'influence et de rayonnement dans trois domaines principaux : l'économie, l'écologie et la culture. »*

Il semblerait néanmoins que la France ne se donne pas les moyens d'exploiter pleinement les potentiels de ces territoires. Comment expliquer cela et qu'est-ce qui pourrait être fait pour développer l'attractivité de ces territoires ?

Cette situation insatisfaisante résulte de la force d'un système établi autour d'intérêts partagés dans l'Hexagone et outre-mer ainsi que du maintien de ces derniers en marge de la République française. Les déclinaisons statutaires postcoloniales (création des départements et des territoires outre-mer) n'ont pas entraîné par enchantement la disparition des rapports coloniaux qui présidaient aux relations avec les outre-mer, en particulier sur le plan économique. Si l'on prend le cas des Antilles, la crise de l'industrie sucrière précède la départementalisation de 1946. Pourtant, rien ou trop peu a été entrepris pour moderniser l'outil de production et réorienter l'économie vers des secteurs à haute valeur ajoutée. Au contraire, l'État s'est mué en brancardier en le subventionnant de plus en plus massivement avant que l'UE ne prenne le relais. En conséquence, l'activité agro-industrielle s'est maintenue artificiellement, en bénéficiant de contingents protégés qu'elle parvenait de moins en moins à honorer. De surcroît, une partie des subventions destinées à la modernisation de la production sucrière a été recyclée par ses bénéficiaires dans le secteur de la distribution, en renforçant encore plus l'in-



Carte ci-dessous :
Dans un contexte international où les échanges maritimes et le contrôle des mers deviennent un enjeu économique prioritaire, les territoires ultramarins de la France devraient faire l'objet d'une insertion accrue dans l'économie mondiale. C'est ce que concluait en 2022 la délégation sénatoriale aux outre-mer qui a formulé 40 recommandations, compte tenu des potentialités encore inexploitées des zones maritimes ultramarines et afin de faire de la prochaine stratégie maritime 2023-2029 le moteur de la transition économique en outre-mer. (© Port Réunion)

Les Outre-mer

tégration verticale de la Guadeloupe et de la Martinique. Le taux de couverture importations/exportations n'a ainsi cessé de se dégrader pour atteindre aujourd'hui une valeur inférieure à 5 %. Des solutions individualisées par territoire ont été identifiées depuis des décennies. Pour prendre deux repères récents, le Conseil interministériel de l'outre-mer présidé par le président Sarkozy avait retenu 136 mesures au sortir de l'explosion sociale de 2009 tandis qu'un Comité interministériel des outre-mer (CIOM), présidé par Élisabeth Borne, vient d'en arrêter 72 en juillet 2023 en réponse à une forte conflictualité sociale outre-mer (appel de Fort-de-France, mai 2022 ; séminaire des parlementaires, Cayenne, juin 2022). À une dizaine d'années d'intervalle, les mêmes priorités sont à nouveau à l'agenda

Photo ci-dessus :
Le 29 novembre 2021, un homme pousse un chariot chargé de cartons de fournitures à travers un barrage routier constitué de véhicules brûlés et de débris, alors qu'il se rend dans la localité isolée de La Boucan à Sainte-Rose, sur l'île française de la Guadeloupe, dans les Caraïbes. En 2021, les départements de Martinique et de Guadeloupe ont fait face à des scènes de violence (manifestations, barrages routiers, incendies, pillages de magasins) en raison d'une crise sociale alimentée par la crise économique. Aux Antilles, les prix à la consommation seraient en moyenne 15 % plus élevés qu'en métropole selon l'INSEE. (© AFP/ Christophe Archambault)

faute d'avoir été mises en œuvre en temps utile : tout d'abord, l'ouverture d'un nouveau cycle politique incluant le cas échéant un changement de statut en faveur de plus d'autonomie locale ; ensuite, la mise en œuvre d'une nouvelle trajectoire de développement visant à libérer le potentiel de chaque territoire pour en faire des berceaux de création et de solutions d'avenir, notamment en matière de transition énergétique et environnementale ; enfin, les outre-mer aspirent également à une meilleure insertion économique régionale. À cette fin, une loi portée par Serge Letchimy a été adoptée en 2016 en vue de renforcer les leviers d'action des collectivités territoriales. Il devient urgent de l'appliquer sans restriction grâce à une interaction intelligente avec l'État.

Malgré l'appartenance de ces territoires à la République française, de nombreux problèmes demeurent : problèmes administratifs, chômage, coût de la vie. En parallèle persistent des volontés indépendantistes comme l'illustre la victoire des indépendantistes aux élections en Polynésie. Que fait ou que peut faire la France face à ces problématiques ?

Chaque fois qu'un outre-mer est traversé par un mouvement social d'ampleur, c'est invariablement le résultat d'un traitement ou d'une situation perçus comme discriminatoires par la population locale. En dépit de l'action des pouvoirs publics, les promesses républicaines ne sont pas toujours tenues. Les écarts entre les niveaux de vie restent importants et les conditions de vie y sont plus difficiles. La pauvreté y est nettement plus élevée y compris lorsqu'on l'évalue à partir du niveau de vie médian outre-mer. Avec un taux de chômage deux à quatre fois plus élevé, des conditions de sécurité dégradées et une augmentation marquée du coût de la vie, les frustrations de la population débouchent périodiquement sur des mobilisations sociales aux conséquences politiques parfois inattendues. Le score impressionnant de Marine Le Pen lors des présidentielles de 2022 en Guadeloupe, à La Réunion ou à Mayotte sont l'expression d'un mécontentement populaire et d'une défiance politique à l'égard de l'État. En Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, la polarisation du jeu politique (indépendantistes versus autonomistes) traduit également la permanence d'inégalités intercommunautaires en dépit des promesses des accords de Matignon et de Nouméa. Dans ces territoires largement autonomes, la défiance concerne au premier chef la gouvernance locale, mais l'État doit prendre

> *« Chaque fois qu'un outre-mer est traversé par un mouvement social d'ampleur, c'est invariablement le résultat d'un traitement ou d'une situation perçus comme discriminatoires par la population locale. »*

aussi toute sa part pour maintenir leur cohésion sociale sans laquelle le vivre-ensemble serait un vœu pieux.

Pour l'heure, la légitimité contestée du troisième référendum entache un processus d'autodétermination qui aurait pu être exemplaire. Le camp indépendantiste reproche à l'État d'être sorti de son impartialité en ignorant leur demande de report du scrutin. Le voyage du président Macron, du 24 au 27 juillet 2023, n'a pas débloqué les discussions tripartites autour de l'avenir institutionnel du territoire. En Polynésie, la gestion du passif radioactif et la recherche d'un nouvel équilibre économique sont un défi majeur que la France doit relever en concertation avec les élus locaux. Le succès électoral des indépendantistes du parti *Tavini huiraatira* ne signifie pas, tant s'en faut, que l'indépendance est pour demain. Elle traduit plutôt l'insatisfaction d'une partie significative de la population impatiente de voir changer ses conditions de vie.

Avec 86 504 km², la Guyane constitue le plus grand des territoires français d'outre-mer. Quels sont les enjeux propres à ce territoire qui, contrairement aux autres, n'est pas insulaire ?

La Guyane est confrontée à plusieurs défis. Tout d'abord, elle fait face à une *explosion démographique* liée à une immigration clandestine incontrôlée. Sa population a été multipliée par neuf en un demi-siècle. En dépit de la création de postes de contrôle routier mobiles, les flux de migrants brésiliens, surinamais et haïtiens restent très importants. La société créole a beaucoup de mal à les accepter et à les intégrer. Périodiquement, des mouvements de mécontentement populaire éclatent contre un supposé laxisme des pouvoirs publics. Ensuite, son économie

qui repose sur deux leviers principaux (la fonction publique et le centre spatial de Kourou), n'offre pas suffisamment d'emplois pour absorber les cohortes de jeunes qui arrivent sur le marché du travail. À l'image de la société, elle est *fragmentée* : d'un côté, elle abrite des activités officielles enregistrées par la comptabilité publique, appelant souvent de hautes qualifications et donnant lieu à des surrémunérations ; de l'autre, elle comprend un secteur informel tentaculaire, précaire et sous-rémunéré dans lequel évoluent ceux qui n'ont aucune formation et qui sont souvent sans papiers. Enfin, la sécurité y est une *préoccupation grandissante*, avec une augmentation marquée de la délinquance. En 2022, cette collectivité territoriale affichait le taux le plus élevé (15,6 %) de France en matière de coups et blessures volontaires.

Pour faire face à ces enjeux, un nouveau pacte politique avec l'État est nécessaire. Le Congrès de Guyane a adopté en juin 2023 un projet de statut d'autonomie, avec d'importants transferts de compétences (y compris normatives) et de ressources financières. Les élus locaux entendent co-construire leur avenir au sein de la République française, en obtenant de nouvelles marges de manœuvre. Ils souhaitent désormais gérer les ressources de leur territoire dont chacun connaît la richesse, en combinant développement et préservation de la biodiversité. Ils s'insurgent contre l'orpaillage clandestin et autres trafics illicites qui prospèrent y compris au sein du parc national. Ils ont conscience de l'atout que constitue le centre spatial de Kourou pour l'attractivité du territoire, mais exigent qu'il ait un effet d'entraînement plus fort sur l'économie locale. Enfin, le développement de celle-ci passe par un renforcement de la coopération avec le Brésil et le Suriname. Pour l'État, l'enjeu n'est pas moins aigu : le rayonnement de la France à travers, notamment, le port spatial européen et la biodiversité amazonienne, appelle de la stabilité politique, de la cohésion sociale et un meilleur partage des richesses.

L'Amérique latine est considérée comme un angle mort de la diplomatie française. Dans quelle mesure les Antilles françaises et la Guyane pourraient-elles servir de vecteur de l'influence française dans le continent latino-américain ?

À l'évidence, le désengagement relatif de la France en Amérique latine avec laquelle elle ne commerce qu'à hauteur de 5 % de ses échanges extérieurs, ne peut être compensé par l'influence de ses départements français des Amériques (DFA). En faisant le choix du continent africain, qui concentre les deux tiers des moyens d'intervention de l'Agence française du développement (AFD), la France prend le risque de moins peser dans les affaires du continent latino-américain où elle bénéficie pourtant d'un capital de sympathie important. Heureusement, le réseau éducatif, scientifique et culturel ainsi que la présence économique de quelques champions nationaux y entretiennent une forme de résilience, mais la relation UE/Amérique latine surclasse désormais les rapports bilatéraux.

Dans ce contexte, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique ne peuvent être au mieux qu'un relais marginal de cette influence française. Des accords existent avec les universités de plusieurs pays latino-américains et des échanges d'étudiants ont lieu bon an mal an. Toutefois, le projet récurrent de faire des universités de Guyane et des Antilles des centres d'excellence pour l'apprentissage du français langue étrangère et la formation continue des enseignants latino-américains de français ne s'est pas encore matérialisé. Pour autant, les élus guyanais et antillais pourraient davantage être associés à la mise en œuvre de la politique française en Amérique latine, y compris dans les organisations régionales. Dans le passé récent, quelques expériences positives ont eu lieu à la Communauté des États latino-américains et caraïbes (CELAC) et à l'Association des États de la Caraïbe (AEC). Il est temps de les reconduire pour accroître la visibilité régionale des élus locaux.

Photo ci-dessus :
En juin 2022, des militaires français et brésiliens participent à une opération conjointe de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane, un véritable fléau qui gangrène le plus grand département de France. Un problème également environnemental car il participe à la déforestation de la forêt amazonienne et à la pollution des cours d'eau par le mercure, les hydrocarbures et les sédiments. (© Ministère des armées)

Si les départements et territoires d'outre-mer peuvent servir de vecteur d'influence à la France, ils sont aussi des sources de vulnérabilités, notamment en termes de souveraineté. On pense notamment à l'île de Clipperton dans le Pacifique, qui attire pour ses riches zones de pêche, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie, qui intéresseraient la Chine, à l'orpaillage illégal en Guyane ou aux îles éparses de l'océan Indien revendiquées par Madagascar. *Quid* de la réalité de ces vulnérabilités ? Quels sont les territoires les plus menacés ?

D'une manière générale, les territoires les plus convoités sont ceux dont la valeur géopolitique est la plus élevée et où la légitimité de la France est remise en question. Dans le premier cas de figure, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie suscitent précisément la convoitise de la Chine en raison du basculement stratégique vers l'Indo-Pacifique, mais aussi et surtout parce que la question de l'indépendance constitue le vecteur structurant des échanges partisans insulaires. Dans le second, Clipperton est cité en exemple (même si des accords de pêche avec le Mexique ont été signés et renouvelés) parce que la Marine française ne peut y patrouiller régulièrement. L'orpaillage clandestin prospère en Guyane parce que les forces de l'ordre ne peuvent couvrir efficacement une forêt amazonienne incommensurable. S'agissant des îles éparses qui ont été séparées de la « grande île » juste avant son indépendance, des discussions sont en cours avec les autorités malgaches pour parvenir à une solution commune. Dans tous les cas, la réduction des « vulnérabilités » passe par un dialogue politique constructif et le rétablissement de la confiance entre les parties concernées.

Propos recueillis par Thomas Delage
le 27 juillet 2023