

A QUOI SERT L'OUTRE-MER ?

Synthèse

Cette question, qu'on peut considérer comme scabreuse dans la mesure où l'Outre-mer fait partie de la France, se pose néanmoins à plus ou moins bas bruit, de chaque côté des océans. Sortir de cette interrogation à relents néocolonialistes qui masque probablement un réel mal-être, tant continental qu'ultramarin, nécessite de trouver une nouvelle approche : fondée sur les ambitions de chacun des territoires, leur intégration dans un ensemble national ne serait plus structurée sur la dichotomie impériale dépassée du centre et de la périphérie.

Ces collectivités dispersées et parfois isolées, dans une démarche responsable, devront mieux définir ce qui peut les distinguer et les valoriser, et l'Etat, aussi bien que l'Union Européenne, devront en tirer les conséquences en termes de gouvernance et de complémentarité.

Janvier 2022

+ +

+

- **UNE QUESTION ETONNANTE, VOIRE INDECENTE**

C'est, en effet, la première réaction d'une bonne partie de ceux à qui l'on pose cette question. Le fait que les territoires concernés fassent partie de la République française devrait les dispenser d'être soumis à cette interrogation saugrenue. On ne se pose pas ce genre de question pour les régions continentales de la France et il peut même paraître injurieux de le faire pour l'Outre-mer. Cette réaction est tout à fait recevable, d'autant qu'elle peut faire écho à de vieux débats sur la pérennité de la situation institutionnelle de ces territoires.

Et pourtant on ne peut ignorer qu'une partie du microcosme parisien et de la population française en général se la pose à demi-mot. On ne peut pas non plus se cacher qu'une partie de la population ultramarine se la pose également, avec même parfois un vague sentiment de culpabilité soigneusement enfoui.

Cette question reprend de la vigueur chaque fois que des troubles plus ou moins graves se développent dans ces territoires et une partie significative de l'opinion (et aussi de la technocratie de l'Etat...) se fait alors un devoir d'égrener les heurts et malheurs de régions mal connues et donc mal appréciées.

Ce questionnement récurrent génère un malaise, mélange d'ignorance ressentie, de mauvaise conscience relative à des phases difficiles de l'histoire, de repli sur un pré-carré mieux appréhendé, parfois même de rejet à l'égard de tout ce qui est autre...

Côté ultramarins resurgissent alors les débats sur le largage ou les inégalités qui ont empoisonné une bonne partie de la vie politique et ont fait régner une ambiance de provisoire sur les relations entre l'Outre-mer et la France et l'Europe. A cet égard, le caractère très inabouti de la décentralisation et de la déconcentration génère une gestion peu claire des relations et sert de support à des griefs réciproques que l'éloignement et la méconnaissance rendent plus prégnants.

C'est ainsi que traiter ce questionnement sur l'utilité de l'Outre-mer peut paraître incongru, et même insolent, mais ne pas l'aborder pourrait ressembler à une fuite peu courageuse devant l'obstacle.

- DES REPONSES TRADITIONNELLEMENT CONVENUES

Cette question n'étant pas nouvelle, même si elle est formulée de façon plus ou moins claire, et parfois avec un sentiment de honte, les réponses qui ont été formulées dans le temps confinent entre la méthode Coué pour les positives et l'anathème pour les négatives.

- Dans la gamme des réponses plus ou moins malveillantes on trouve un florilège d'appréciations aussi rapides que peu pertinentes, même si parfois elles utilisent un petit morceau de vérité pour prospérer.

Chacun a en tête ces trouvailles que sont « les confettis de l'empire » ou les « danseuses de la France », « les pleureuses », « la réserve électorale » et beaucoup d'autres tout aussi sensibles et « pertinentes ». Plus prosaïquement, au niveau de l'Etat comme d'une partie de la population, Outre-mer égale problèmes physiques (cyclones, sismicité...), sociaux (grèves, revendications violentes...) ou financiers.

L'opinion hexagonale ou européenne mal informée a souvent une approche très partielle et même partielle de la réalité ultramarine qui ne franchit souvent les distances qu'à travers la face peu valorisante de son apparence. On peut alors comprendre que la réaction classique soit un mélange plus ou moins équilibré, selon le tempérament, de compassion et d'irritation. On peut retrouver des réactions comparables à l'égard de certaines régions de France qui n'ont pas bien géré tel aspect de leur activité et qui en ont subi de lourds désagréments, mais l'appréciation négative que l'on porte sur elles à cette occasion reste conjoncturelle et volatile. Celle qu'on porte parfois sur l'Outre-mer est plus globalisante et de ce fait plus récurrente, puisque chaque phénomène fâcheux relevé sur l'un des territoires se transforme rapidement en généralité pour l'ensemble de l'Outre-mer.

- Mais de nombreux hommes politiques ou analystes se sont mobilisés pour faire apparaître la face « utile » de l'Outre-mer français. La campagne présidentielle qui démarre ne sera pas avare de proclamations flatteuses. Certes, la « réserve électorale » ancienne n'est plus ce qu'elle était, mais aucune masse significative de votants ne peut être négligée dans le cadre d'élections où les scores sont très serrés. Dans ce domaine, la diversité territoriale s'est progressivement traduite en diversité électorale et le traditionnel vote pour le pouvoir en place a beaucoup évolué.

Quoi qu'il en soit, à l'occasion de scrutins ou dans d'autres circonstances, les allégations sur le caractère indispensable de l'Outre-mer fleurissent, avec plus ou moins de bonheur. Ont donc été mis en avant « la vitrine de la France », les « porte-avions de l'Europe », le deuxième territoire maritime mondial, le seul territoire où le soleil ne se couche jamais, une chance pour l'Europe... Les premières allégations liées aux prochaines élections commencent à s'afficher « La France ne serait pas la France sans l'Outre-mer ».

La plupart de ces présentations sont bienveillantes et fondées soit sur une vision partielle, soit sur une version idéalisée de l'Outre-mer, portée dans certains cas par une vraie "affectio societatis" et parfois par un simple besoin rhétorique.

Certains vont même jusqu'à détailler les différents apports ultramarins sur les plans économique, politique, social et même sportif, mais il faut bien reconnaître que les constructions visionnaires et correctement argumentées restent rares et même absentes dans les discours nationaux et européens.

Mais il faut bien reconnaître aussi que les territoires eux-mêmes ont rarement exprimé une vision claire de ce que pourrait être leur place, et leur utilité, dans leur ensemble institutionnel ou dans le vaste monde.

- UNE NOUVELLE APPROCHE : LES TERRITOIRES A AMBITION

Si l'on remonte à l'origine des différentes collectivités d'Outre-mer françaises, on trouve des formes variées de colonisations. Certaines avaient pour objectif le peuplement de territoires nouveaux, d'autres l'exploitation de richesses indispensables à l'Etat central, d'autres correspondaient à des prises de position stratégiques, d'autres enfin procédaient d'un mix de ces différentes motivations. Le sens de la démarche initiale a parfois profondément marqué les esprits et les réactions des populations, encore aujourd'hui. C'est pourquoi parler de l'utilité de l'Outre-mer renvoie à une démarche initiale qui n'est plus de circonstance mais qui a laissé des traces de part et d'autre de l'ultrapériphéricité. C'est ainsi que le questionnement dont nous traitons peut paraître largement piégé si l'on ne le dépasse pas pour éventuellement le généraliser à toutes les régions de France, voire de l'Europe. L'Outre-mer, loin d'être un reliquat de l'histoire, deviendrait alors un

précurseur d'une nouvelle approche de l'ambition de chaque partie des grands ensembles territoriaux.

De la même façon que la loi PACTE de 2019 (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises) a créé des « sociétés à mission » issues d'une idée du Centre Culturel de Cerisy, de la même façon ne pourrait-on pas considérer qu'un territoire donné puisse avoir une « mission », ou plus exactement une ambition, découlant de ses avantages comparatifs ou de sa situation générale ? Cette approche, qui fait son chemin au niveau des entreprises, pourrait être transposée aux territoires qui se donneraient ainsi une motivation collective forte, reconnue par les différents niveaux de compétence, national ou européen, et pourquoi pas mondial. La notion d'utilité ne serait plus alors une cocasserie à relents plus ou moins néocolonialistes, mais une vocation commune, choisie, revendiquée et assumée comme une vision de territoire propre à mobiliser les énergies. Un exemple historique pourrait être celui de la Bretagne qui, dans les années 50, s'était donné comme ambition de nourrir la France d'une série de produits alimentaires et qui, à l'époque, a largement réussi.

- QUELLES AMBITIONS COMMUNES ET QUELLES AMBITIONS SPECIFIQUES

- Les ambitions communes à l'ensemble de l'Outre-mer

Trois secteurs au moins peuvent concerner des ambitions communes à l'ensemble de l'Outre-mer français :

- **La mer et sa valorisation**

On a répété à satiété que la France détenait, grâce à ses plus de 11 000 000 km² de zone exclusive, le deuxième domaine maritime mondial, à 97% grâce à l'Outre-mer.

Cette donnée majeure peut générer les rêves les plus fous en termes de richesse potentielle mais reconnaissons humblement que ce formidable atout relève pour l'instant de l'incantation. En effet, l'exploitation scientifique de ce gisement fait, certes, l'objet de recherches ponctuelles, mais leur valorisation s'inscrit pour l'instant dans un futur hypothétique. Notons néanmoins que des efforts coordonnés avec les forces militaires nationales et les autres pays de la zone ont permis de gérer correctement la richesse halieutique des terres australes. La même coordination n'est pas encore, malheureusement, opérationnelle en Guyane.

- **La recherche scientifique et la préservation de la biodiversité**

Dire que plus de 80% de la biodiversité française se situe en Outre-mer n'est pas nouveau. Dire qu'il s'agit d'une source de connaissance et de valorisation majeure relève du truisme. Dire que nous sommes très loin d'avoir pris en compte et intégré dans les programmes français et européen la richesse scientifique que cela représente est un constat malheureux. Le gap entre les attentes et la réalité est tel que la France n'est plus à l'échelle du problème. C'est la raison pour laquelle certains militent pour un investissement lourd de l'Union Européenne au titre de ses missions générales de protection et de valorisations des richesses mondiales. Des contrats de moyens avec la plupart des territoires ultramarins pourraient traduire cet intérêt général avec, chaque fois que cela serait possible, des obligations de résultat.

Une mission européenne de protection et valorisation de la biodiversité serait une formidable reconnaissance et promotion de ces territoires : elle permettrait, en particulier, de conforter une de leurs dispositions naturelles qui consiste à jouer le rôle de laboratoire pour des innovations transposables à d'autres contrées.

- **La diplomatie de l'influence**

Le temps des canonniers est heureusement largement passé (encore que...) mais la volonté de la France, et surtout de l'Europe, de peser sur l'avenir du monde ne peut pas se limiter à la force de conviction des « lumières » et de ceux qui les représentent.

Le poids économique des interlocuteurs devient capital. La France seule n'est plus la bonne échelle. Dans ce domaine, l'Outre-mer français représente un petit secours à la diplomatie française et européenne. En revanche, deux implications peuvent être décisives : la participation aux instances régionales ou internationales et la présence militaire dans de nombreuses localités sensibles.

- Sur la présence des territoires d'Outre-mer dans les instances régionales ou internationales, le chemin parcouru est réel, mais il reste encore très timide. La France et l'Europe n'ont pas encore trouvé le bon positionnement qui permettrait à chacun des territoires (en concertation avec ses tutelles) de jouer un rôle décisif dans les relations de proximité. Et pourtant les relations internationales qui sont, certes, dépendantes de poids respectifs, sont souvent guidées par une bonne compréhension des hommes entre eux. Une présence très diversifiée dans le monde, avec des intervenants proches de leurs interlocuteurs, est sans aucun doute un avantage décisif. Dans ce domaine, l'essentiel reste à faire, tant la suspicion d'insuffisante compétence dicte encore la relation entre les centres et les périphéries.
- Sur la présence militaire française (et peut-être un jour européenne) tout autour du monde, qui est quasiment unique. Que ce soient les forces dites « de souveraineté » qui sécurisent les territoires nationaux, ou les forces dites « de présence » qui relèvent d'accords de partenariat avec des pays étrangers (dans cinq Etats actuellement) en collaboration avec l'ONU, l'UE ou l'OTAN, cette présence globale de la France sur les cinq continents et dans les trois grands bassins océaniques ne manque pas de représenter un moyen d'influence, pacifique le plus souvent, mais réel.

Les forces de souveraineté stationnées dans les Outre-mer sont les plus nombreuses et leur mission ne consiste pas seulement à sécuriser le territoire national.

Leur capacité de projection à partir de ces territoires représente une vraie possibilité de faire face à des événements physiques (cataclysmes...) ou à des besoins militaires de coopération ou de soutien à des demandes alliées.

- Les ambitions spécifiques à certains territoires

De nombreuses ambitions communes sont encore susceptibles d'être identifiées, qui correspondent à des capacités naturelles ou construites de l'Outre-mer français (promotion régionale de la démocratie, diffusion de la formation, collaborations économiques régionales...).

L'objectif n'est pas ici de faire un catalogue des capacités supposées de nos territoires, dont beaucoup relèvent encore de velléités, malheureusement. Plus intéressant est d'essayer d'identifier ce qui pourrait singulariser certains territoires et leur permettre d'acquérir une image valorisante et reconnue tant au niveau national qu'europpéen ou international.

- Certaines vocations fortes sont bien connues, comme le spatial en Guyane ou l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie. L'évolution possible de ces « ambitions » pourrait être de rechercher une meilleure symbiose avec la population locale pour que se développe mieux le sentiment de destin commun.
- Tous les territoires d'Outre-mer ont une histoire touristique. Chez certains, il s'agit d'une activité économique majeure (Antilles, Polynésie) mais dont l'évolution, notamment au cours de ces dernières années, n'a pas été un long fleuve tranquille. Au moment où fleurissent de nouvelles approches (tourisme expérientiel, tourisme durable...), l'attractivité pour les longues distances connaît un trou d'air, lié sans doute en partie à la pandémie COVID, mais pas seulement. Certains pensent en effet que, pour des raisons tant écologiques qu'économiques, l'évolution favorable constatée antérieurement ne se pérennisera pas et que l'avenir concernera plutôt des séjours plus longs, voire des résidences durables, dans les pays de séjour agréable et facilement immersifs.

C'est ainsi qu'apparaissent des projets résidentiels longs, alternés ou pas, avec un souci d'intégration paisible et respectueuse du milieu local, parfois en utilisant les nouvelles possibilités du travail à distance.

Nos territoires très concernés par le tourisme sont-ils prêts à devenir des « lieux d'hospitalité durable » ?

- Certaines de nos régions sont réputées pour illustrer un « vivre et faire ensemble » représentatif d'un métissage bien assumé, mais aussi d'un respect scrupuleux des modes de vie de ceux qui ne leur ressemblent pas complètement. On pense bien sûr à La Réunion, qui cultive de plus en plus cette image extrêmement valorisante et susceptible d'avoir des conséquences heureuses soit pour sa notoriété régionale, nationale ou internationale, soit pour ses activités économiques et touristiques en particulier, mais pas seulement. La Guyane pourrait poursuivre le même objectif avec une bonne prise de conscience des risques qu'entraînerait une exacerbation des tensions sociales qui apparaissent parfois. Une revendication de ces territoires de représenter et de développer cette ambition humaniste pourrait peut-être faire tache d'huile dans l'Outre-mer et revaloriser progressivement l'image qu'on s'en fait.
- Mayotte vit une situation tout à fait atypique : départementalisation très récente, situation démographique trop dynamique, notamment du fait de l'immigration, population en très grosse majorité musulmane, besoins de développement rapide des équipements.

Outre la mise à niveau générale sur le plan social qui est engagée et les efforts pour développer un tissu économique, Mayotte lutte pour que ces formidables évolutions se déroulent dans un cadre pacifié et régulé. Certains pensent donc que l'ambition particulière de ce territoire pourrait être de réussir la bonne intégration de cette communauté largement musulmane dans un ensemble régional, national ou européen qui ne l'est pas. Dans ce temps où s'exacerbent en France, en Europe et dans de

nombreux pays les tensions entre communautés ethniques ou religieuses, le cas de Mayotte pourrait devenir l'illustration de ce qu'on peut faire de mieux dans ce domaine.

Mayotte, affichant et gérant cette ambition avec détermination, trouverait là une « raison d'être » (pour reprendre l'exemple des entreprises) particulièrement valorisante et peut-être même source d'exemplarité.

- **VERS LA RESPONSABILITE COLLECTIVE ?**

A la question scabreuse « A quoi sert l'Outre-mer ? », on pourrait être tenté de réagir par un net refus de répondre, au motif que sa situation institutionnelle ne permet pas de trier dans la nation française ou que cette démarche procède d'un néocolonialisme plus ou moins avoué.

Mais on pourrait aussi, après avoir évacué les mauvais procès, se demander ce que pourrait être le destin de territoires dont la France n'a pas toujours assumé complètement le soutien mais qui ont sans doute la possibilité de s'affirmer à la face du monde comme porteurs d'ambitions générales et/ou particulières.

Cette identification d'ambitions n'est qu'indicative. Chaque territoire doit évidemment déterminer ce que sont ses atouts et ses aspirations réalistes. L'Etat pourrait, à cette occasion, renouveler sa façon de concevoir et de mettre en œuvre la gouvernance d'un ensemble « archipelagique » où la diversité est la règle : le calque administratif n'est pas obligatoirement la méthode la plus efficace. Les faiblesses ressenties quant au caractère inachevé de la décentralisation ou de la déconcentration trouvent en Outre-mer une emphase particulière. L'Etat jacobin n'a pas encore identifié la martingale qui permet à chaque région ou territoire d'exister et de se promouvoir par des voies différentes de ses voisins. Mais pour être plus complet, il faut bien reconnaître que les territoires eux-mêmes n'ont pas toujours fait l'effort de mieux définir ce que pourrait être leur nouvelle façon de vivre leurs « particularités » dans un cadre de responsabilité au sein d'un monde pluriel et multipolaire.

Le cadre national peut paraître quelque peu étroit pour recouvrir la diversité des situations et des possibilités de l'Outre-mer. Certes, l'Union Européenne s'est timidement impliquée dans cette présence mondiale en développant la notion de « Région Ultrapériphérique », mais on est encore loin de ce que pourrait être une relation équilibrée entre les centres et la périphérie pour un rayonnement mutuel. La façon dont les territoires sont associés (ou plus exactement, ne sont pas associés) aux négociations régionales est une illustration de la méconnaissance réciproque qui prévaut en la matière.

Un triple chantier devrait donc être mené :

- Chaque région d'Outre-mer devrait se définir une ou plusieurs ambitions susceptibles d'être porteuses de développement et de promotion dans son contexte régional, français, européen ou mondial.
- La France doit revisiter sa façon de concevoir et de gérer la diversité en prenant en compte les ambitions de ses territoires pour les intégrer à sa vision d'un monde multipolaire.

- L'Union Européenne doit prendre en compte et valoriser cette présence dans les trois océans pour accompagner chacun des territoires dans des ambitions communes (biodiversité, mer, climat...).

Certes, tout cela représente une remise en cause profonde des pratiques actuelles, mais est-ce vraiment impossible et faut-il nécessairement que le conflit soit toujours à l'origine des grandes évolutions ?