



**UltraLab**

Le Think-Tank des ultramarins

**UltraLab**  
Siège de la FEDOM  
15 rue de Constradt  
75015 Paris

## Gouvernance des outre-mer : *Les outre-mer, orphelins d'un grand dessein*

*Une note récente d'Ultralab\* s'inquiétait de la persistance de difficultés économiques et sociales dans les outre-mer, d'une incompréhension grandissante entre l'Etat et les collectivités et de ce sentiment d'impuissance à comprendre et traiter les problèmes. Que faire pour dépasser cette impression d'échec et trouver une dynamique d'espérance dans des lendemains meilleurs ? Cette note propose des axes de réflexions et des pistes de travail pour refonder une relation entre l'Etat et les collectivités d'outre-mer dans une dynamique de développement résolument tournée vers l'avenir.<sup>1</sup>*

*\* Gouvernance des outre-mer : y-a-t-il des pilotes dans les avions ?*

Les outre-mer souffrent aujourd'hui d'une absence de vision politique de moyen et long termes et leurs problèmes quotidiens leur tiennent lieu d'horizon. Ils s'estiment ballottés entre les postures politiques nationales dans lesquelles ils se retrouvent rarement et les arbitrages de circonstance qui réduisent l'action publique les concernant à la sommation de décisions ponctuelles. Le catalogue des 72 mesures du CIOM qui tient lieu actuellement de vision de l'Etat sur les outre-mer en est l'illustration.

Depuis une quinzaine d'années, les outre-mer cumulent trois crises économique, sociale et identitaire avec une intensité croissante. Si la situation est variable d'une collectivité à l'autre, elle se caractérise par une relation dégradée avec Paris, nourrie par une incompréhension réciproque, que la crise en Nouvelle-Calédonie ou la situation à Mayotte illustrent bien. De même, la création récente d'un front international de décolonisation à Nouméa le 26 janvier 2025, réunissant notamment des mouvements indépendantistes des outre-mer français<sup>2</sup>, rappelle le besoin de construire un dialogue apaisé sans lequel l'incompréhension ne pourra que grandir ; à défaut, les influences et les manipulations étrangères, déjà bien visibles, ne pourront que s'étendre.

Il manque une vision politique pour les outre-mer, incarnée dans un grand discours fondateur d'une politique vers les outre-mer qui, dans un monde déstructuré et au sein d'une communauté nationale où ils se sentent mal à l'aise, sont orphelins d'un grand dessein. Pourtant aujourd'hui tout nous conduit à l'imaginer et à pouvoir le construire. En tout cas, le *statu quo* n'est pas tenable. Alors que faire ?

Que faire ? Cette note bien évidemment ne saurait proposer ce grand dessein et encore moins se substituer aux politiques et aux acteurs de la société civile à qui il revient, ensemble, de porter cette ambition. Néanmoins, au regard des récurrences des crises de toutes natures subies dans les outre-mer ces dernières années, elle propose modestement trois orientations qui pourraient servir de base à des réflexions partagées à venir.

1. **Restaurer une relation de confiance en refondant le discours politique autour et avec les outre-mer.**

11. *Abandonner les discours convenus et les clichés éculés*

Depuis des années, les discours se succèdent, les résolutions fermes se martèlent et les engagements sont forts, appuyés souvent par une communication offensive. Notamment le

<sup>1</sup> Relire pour cela les propositions contenues dans le rapport de juillet 2020 sur les nouvelles perspectives de développement pour les outre-mer, le think tank « #outremer », devenu « Ultralab, le think tank des ultramarins », disponible sur le lien suivant : <https://www.htagoutremer.com/gouvernance/>

<sup>2</sup> *Création d'un front international de décolonisation à Nouméa le 26 janvier qui réunit 12 mouvements indépendantistes des outre-mer français, de Corse, et de deux outre-mer néerlandais (Bonaire et Sint Maarten). L'objectif du FID est d'obtenir le statut de membre observateur du mouvement des non-alignés à l'ONU ainsi que l'inscription de la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, en sus de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que la Corse sur la liste des pays à décoloniser de l'ONU.*

thème rabâché qui rappelle que les outre-mer sont « *une chance pour la France et pour l'Europe* », illustre, par sa seule répétition, la pauvreté d'un discours politique qui n'arrive pas à se renouveler et qui ne porte aucune vision d'avenir mais révèle plutôt une absence de réflexion.

Les outre-mer sont la France et sont l'Europe parce que Français, sans qu'il soit nécessaire d'ajouter quoique cela soit ! Dirait-on que la Bretagne ou l'Alsace sont une chance pour la France et pour l'Europe ? Parler ainsi, éprouver le besoin de réaffirmer leur francité, c'est entretenir un imaginaire qui font des outre-mer des territoires qui ne seraient pas vraiment Français et pour lesquels la question se pose continument ; comme s'ils devaient toujours se justifier d'être Français.

Bref, un renouvellement du discours est indispensable.

12. *Placer les outre-mer au centre et non à la périphérie avec une réelle différenciation territoriale*

Les notions d'ultrapériphéricité, d'adaptation ou de dérogation entretiennent une distance, sans vraiment y répondre, à un réel besoin de différenciation territoriale. Le vocabulaire comme la démarche situent les outre-mer par rapport à un centre lointain et non par rapport à ce qu'ils sont et ce qu'ils veulent ou peuvent être. Il faut donner un contenu positif à ces notions par une réappropriation progressive de leur contenu, collectivité par collectivité, et se demander si la notion d'ultrapériphéricité et la dynamique de convergence qu'elle sous-tend peuvent être en elles-mêmes un modèle de développement ; ce n'est pas certain.

Il convient aussi de travailler avec tous les élus et pas seulement ceux qui soutiennent le Gouvernement du moment, les clivages politiques locaux ne recouvrant que très imparfaitement les clivages nationaux. Se mettre ainsi en situation de répondre aux attentes (appel de Fort de France de mai 2022 et ses prédécesseurs depuis celui de Basse-Terre en 1991) et d'être à l'écoute de la société civile.

Enfin, accompagner cette démarche d'un traitement volontariste des questions institutionnelles qui posent un cadre inadapté

aux besoins des outre-mer et entretiennent des comportements déresponsabilisant qui nuisent à l'action publique ; le débat comparant les avantages et inconvénients du cadre posé par les articles 73 et 74 de la Constitution en est une illustration.

13. *Faire évoluer les méthodes de travail pour être plus crédible en impliquant tous les acteurs*

D'abord oser s'interroger sur les causes profondes de notre incapacité collective à traiter des problèmes bien connus depuis longtemps et pour lesquels des solutions sont sur la table. Les serpents de mer sont nombreux, de la surrémunération des fonctionnaires à l'octroi de mer en passant par la vie chère par exemple.

Aussi, suivre les questions d'outre-mer, c'est faire une cure de jouvence : les problèmes sont toujours les mêmes, souvent aggravés, nourrissant à la fois un sentiment d'impuissance, un désintérêt pour l'action publique et un désenchantement de la politique. L'absentéisme électoral croissant dans les OM et les inégalités de toutes natures, qui souvent s'aggravent, sont un risque pour la démocratie.

Ensuite, faire moins d'études, commander moins de rapports et être plus dans l'action. Ne pas donner l'impression de découvrir un problème, de lancer une étude pour gagner du temps mais exploiter ce qui est sur la table, les statistiques à notre disposition, les avis des acteurs locaux ou celui des experts. Ne pas non plus chercher systématiquement LA réforme d'ensemble, toujours compliquée, mais préférer l'approche progressive, les avancées par étapes pour créer ainsi une dynamique de changement, par nature positive. S'inscrire dans un calendrier, poser un cadre de travail, agir avec plus de transparence pour faciliter la compréhension des problèmes et l'appropriation des solutions, développer l'intelligence collective, les outre-mer n'en manquent pas. Bref, quitter la posture pour investir avec pragmatisme le fond d'un dossier.

Enfin, confier ce portage à un ministre en charge des outre-mer de plein exercice qui incarne cette politique, la met en œuvre et en rend compte.

A chaque fois que la rue Oudinot a été faible, les relations avec les outre-mer ont été difficiles.

2. Associer cette posture politique à une évolution progressive du modèle économique et social de développement aujourd'hui à bout de souffle et dans une efficacité asymptotique et couteuse.

Plusieurs actions pourraient être engagées autour de trois idées.

### 21. Repenser les outils de développement

Ils sont conçus autour de la notion de rattrapage : amener chaque territoire à un niveau de richesse par habitant proche de la métropole et de l'UE. Cela a conduit à concevoir un développement principalement financé par les crédits publics et à avoir, plus qu'ailleurs, une croissance tirée par la consommation. Ce cadre est daté, inopérant et finit par confiner à l'absurde ; la proposition de loi sur la cherté de la vie qui demande à ce que les prix en outre-mer soient les mêmes que ceux de l'hexagone en est une illustration actuelle. Il conviendrait de construire un modèle de développement plus riche en activités marchandes et en emplois et de réduire la dépendance aux importations.

Ceci posé, en complément, asseoir cette orientation autour de trois dynamiques connues mais mal comprises qui vont ajuster progressivement le modèle que l'Etat pourrait mieux accompagner dans le cadre de la confiance retrouvée :

- structurer des filières et des capacités de développement et de création de richesses propres à chaque collectivité autour de priorités partagées ;
- encourager et faciliter l'ouverture et l'insertion régionale dans leur environnement géographique, faire prendre conscience de l'existence de biens publics et d'intérêts régionaux mutuellement profitables. Cette ouverture permettra aussi de consolider des solidarités régionales pour lutter contre les influences étrangères auxquelles les outre-mer sont particulièrement exposés ;

- renforcer les capacités de décisions locales d'une manière adaptée à chaque collectivité pour permettre un transfert de compétences, une déconcentration administrative, un pouvoir d'adaptation voire de dérogation pour les préfets comme pour les collectivités, une évolution des normes.

Ces évolutions doivent s'appuyer sur un principe simple : être adaptées aux caractéristiques et aux priorités de chaque collectivité.

### 22. Faire évoluer la relation avec l'Union européenne

Accompagner cette démarche en repensant la relation avec l'Europe qui n'est plus adaptée aux besoins et peut être même porteuse de risques pour les outre-mer. Ainsi :

- pour les DROM/RUP, elle n'est pas adaptée car quasi exclusivement assise sur une posture d'ultrapériphéricité mais pas assez sur une logique régionale ;
- elle est porteuse de risques et de contraintes nouvelles pour ces collectivités car l'ultrapériphéricité est une notion dont le caractère bijectif s'affirme progressivement, l'UE risquant d'imposer de nouvelles contraintes aux DROM/RUP, notamment en matière sanitaire ;
- en complément, dans toutes les collectivités d'outre-mer, mieux mobiliser les fonds européens des programmes sectoriels qui constituent des sources de financement très importantes et les mettre en perspective avec des objectifs de politiques publiques et non avec la seule préoccupation de leur consommation effective. Comment ne pas s'interroger sur le montant élevé des crédits du FSE et la persistance d'un taux de chômage élevé ?

Enfin, on ne pourra que regretter la faible exploitation de l'arrêt de la CJCE de 2015 qui étend l'article 349 du TFUE à l'ensemble des politiques publiques conduites par l'UE et pas

seulement à la politique régionale. Le potentiel offert par cette décision n'est pas pris en compte.

### 23. Prioriser des politiques publiques et des projets concrets

Deux actions complémentaires pourraient être entreprises :

- faire de la transition énergétique, des questions climatiques et des questions environnementales un levier pour le développement et par là, des outre-mer, le modèle d'une transition juste. Des solutions à taille humaine peuvent être trouvées et mises en œuvre avec des effets concrets pour la population ;
- identifier, pour chaque territoire, un ou deux grands projets de développement structurant. Dans les années 60, dans un contexte et des environnements certes très différents, il y a eu la création de la SARA aux Antilles, le CEP en Polynésie et le CSG en Guyane. C'étaient des projets de l'Etat ; il conviendrait qu'il y ait aussi des projets de grande ambition portés par les collectivités.

Cette approche permettrait de donner une vision plus positive du développement des outre-mer, dégagée des références malsaines d'un rattrapage dont on ne voit pas la fin et qui s'appuierait sur les outils et les choix visionnaires des outre-mer. Mettre en avant les atouts des outre-mer plutôt que de privilégier la compensation des handicaps, approche peu flatteuse dans son principe.

### 3. Traiter les questions concrètes qui sont aujourd'hui autant de freins au développement et d'inquiétudes légitimes pour les populations.

Toutes ces propositions resteront vaines si ne sont pas traitées les difficultés de la vie quotidienne, de moins en moins supportées par la population et qui gangrènent le tissu social de chaque territoire.

Il s'agit :

- de la sécurité sans laquelle il ne peut y avoir de développement. Cette approche devra aussi avoir une

dimension internationale, les outre-mer étant particulièrement exposés aux risques d'ingérence de toutes natures ;

- du besoin de services publics qui répondent aux attentes légitimes. Une attention est à porter sur les fondamentaux du développement qui doivent être consolidés, notamment les infrastructures de réseau (eau potable, électricité, routes, etc.) et les questions sanitaires et d'éducation ;
- de la lutte contre les inégalités, celles-ci s'étant aggravées ces dernières années, faisant courir à terme un risque pour la démocratie locale.

Du côté des acteurs, l'accent devra être mis plus particulièrement sur :

- les difficultés récurrentes du financement du développement (délais de paiement des collectivités, fonds propres des entreprises)
- l'adaptation des moyens de l'Etat (ex situation du corps préfectoral outre-mer avec des équipes renforcées à la hauteur des enjeux).

Autant de pistes pour l'élaboration de plans stratégiques pour chaque territoire.

\*

Bien sûr, rien n'est simple et il n'y a pas de réponse toute faite. Mais les évolutions de ces dernières années démontrent que le *statu quo*, les changements cosmétiques et les décisions ponctuelles masquent les problèmes de fond et une dégradation lente mais certaine des situations locales ; celle dramatique de Mayotte aujourd'hui l'illustre douloureusement.

Au fond, l'essentiel est de comprendre et de prendre en compte le regard des outre-mer pour restaurer une relation de confiance sans laquelle on ne peut pas avancer tout en restant lucide sur les difficultés concrètes.

Il n'y a pas de raison pour ne pas y arriver. ■

27 janvier 2025