

RAPPORT

Du local à l'international

Les outre-mer face aux défis économiques, sociaux et environnementaux

_Jeanne Belanyi et Carine David (coord.)
_Sylvine Aupetit _Jimmy Bonmalais
_Fred Constant _François Hermet
_Jean-François Hoarau _Kamala Tacoun

Préface de Jean-Marc Ayrault

Avant-propos de Patrick Chamoiseau

Sylvine Aupetit est docteure en droit public, chercheuse associée à l'université des Antilles, LC2S.

Jean-Marc Ayrault, ancien Premier ministre, est président de la Fondation Jean-Jaurès.

Jeanne Belanyi est directrice de l'Observatoire des outre-mer de la Fondation Jean-Jaurès.

Jimmy Bonmalais est président de la Fédération des acteurs de la solidarité océan Indien (FASOI).

Carine David est professeure de droit public, Aix-Marseille Université, CNRS, DICE, ILF, membre de l'Institut universitaire de France.

Patrick Chamoiseau est écrivain.

Fred Constant est professeur des universités en science politique, ancien ambassadeur.

François Hermet est maître de conférences en sciences économiques, Centre d'économie et de management de l'océan Indien (Cemoi), université de La Réunion.

Jean-François Hoarau est professeur des universités en sciences économiques, Cemoi, université de La Réunion.

Kamala Tacoun est déléguée régionale de la FASOI.

Préface

– Jean-Marc Ayrault

Ce premier rapport de l'Observatoire des outre-mer dirigé par Jeanne Belanyi ne prétend aucunement à l'exhaustivité et tente, autant que faire se peut, de se prémunir de toute approche généralisante qui serait, en cela, aveugle aux singularités – tant chaque collectivité ultramarine s'illustre par ses logiques historiques, culturelles et politiques propres, qui font de chacune d'elle une société à part entière. Il a toutefois pour ambition de donner à voir à ses lecteurs et lectrices un aperçu des réalités politiques ultramarines et des relations encore empreintes d'une approche postcoloniale entre Hexagone et Outre-Mer.

Car s'il est vrai qu'en théorie, la République ne reconnaît que des citoyens définis de manière abstraite et égaux en droit, les territoires ultramarins nous interpellent sur le risque, concret, d'une invisibilisation des inégalités encore à l'œuvre. L'impératif d'égalité effective entre tous les citoyens apparaît Outre-Mer comme une promesse toujours différée et remise depuis la mise en place de la départementalisation, ce qui épuise peu à peu un récit républicain déjà mis à mal par les traumatismes du passé.

Les principaux mouvements sociaux qui ont émaillé les territoires ultramarins au cours des dernières décennies ont ainsi été en grande partie alimentés par des revendications égalitaires constantes et légi-

times, quand, dans le même temps, s'affirmait une prise de conscience ferme et revendiquée d'identités diverses légitimant la reconnaissance de singularités.

Si l'on ne peut pas mettre de côté les effets encore actuels des antagonismes hérités de l'ère coloniale et de la période de l'esclavage à l'œuvre dans nombre de ces territoires ni les invisibiliser tant ils ont encore prise sur la structure sociale, les réflexions contemporaines qui s'y mènent en bien des domaines – qu'il s'agisse d'adaptation climatique, de différenciation, d'autosuffisance alimentaire et énergétique, d'ancrage régional ou de coopérations de voisinage – rappellent à bien des égards celles qui infusent, de manière plus globale, l'ensemble de la société française.

Nous nous inscrivons aujourd'hui dans un contexte marqué par le creusement toujours plus net des inégalités, mais aussi – l'actualité récente en témoigne – par l'exaltation volontaire des crispations autour des fondements de l'identité nationale.

Les citoyens des départements d'Outre-Mer revendiquent à juste titre d'être des citoyens à part entière et non des citoyens à part. Ils ont montré dans l'histoire ce qu'ils ont apporté à la République ; la République a aujourd'hui le devoir et la responsabilité de ne pas décevoir sa promesse.

Avant-propos

– Patrick Chamoiseau

« Une fragilité organique, ancestrale, nous inhibe, au point que nous n'avons jamais pu métaboliser la nécessité de nous en défaire. Nous nous abandonnons à elle comme on le ferait sous une fatalité. Nos renoncements inavoués verrouillent les horizons. Il est aberrant que nous importions encore la presque totalité de ce que nous consommons. Aberrant que nous n'ayons toujours pas d'autonomie alimentaire ni d'infrastructure énergétique liée à nos potentialités naturelles. Il est aberrant que nos déchets ne soient toujours pas inscrits dans un cycle profitable et soutenable. Que nous ne soyons pas depuis longtemps les gardiens innovants de notre biodiversité dont le maintien est à la base de tous nos devenir. Il est insensé que nous ne soyons pas déjà fin prêts pour le surgissement annoncé du Big One, et que nous n'ayons pas déjà structuré nos anticipations de la montée des océans. Il est absurde que nos surfaces maritimes ne soient toujours pas une richesse coopérative et solidaire directe. Il est absurde de croire que le drame des sargasses est une question française alors que le début d'une vraie solution est bien d'ampleur caribéenne. Absurde que des monocultures couvrent encore l'essentiel de nos sols avec leurs

cocktails de produits pathogènes et de subventions mécaniques.

Absurde que nous en soyons encore à seulement constater notre ultra-consumérisme qui pourtant nous inflige un coût psychique démesuré... L'auto-entrepreneuriat et ses libertés apparentes font tache d'huile. Nos jeunes n'étudient plus que la gestion, le commerce ou bien le marketing, le tout dans le pur imaginaire capitaliste du profit maximal. Ceux qui se lancent dans l'écosystème numérique (nouvel eldorado du néolibéral) disposent du même état d'esprit... De nos forces vieillissantes jusqu'à nos forces vives, nous habitons un désastre consenti sous un beau paysage. Il est à craindre une perversion extrême de nos individuations déresponsabilisées, qui sapera les fondements de notre vernis démocratique.

À l'idée que nous devrions affronter ces phénomènes dans un quelconque *statu quo*, c'est-à-dire en attendant les secours (la bonne nouvelle) de la chère « Métropole » est une perspective effrayante. Il nous faut, comme l'avait dit Césaire, trouver dans l'urgence du désastre annoncé une base de renaissance : faire de nos beaux paysages le reflet affirmé, confirmé, d'un Pays. »

Extrait de *Faire-Pays. Éloge de la responsabilisation*¹

1. Patrick Chamoiseau, *Faire-Pays. Éloge de la responsabilisation*, Ivry-sur-Seine, K éditions, 2023.

Introduction

– Jeanne Belanyi

Les territoires dits d'« outre-mer » demeurent bien souvent perçus comme des « étrangetés périphériques, plus ou moins éloignées et exotiques, que l'on regarde avec étonnement et surprise, mais que l'on ne considère pas comme des composantes à part entière des ensembles nationaux dont ils font légalement partie¹ ».

Alors même qu'ils constituent usuellement une part marginale du paysage informationnel national, les outre-mer ont toutefois su se frayer, au cours de l'année passée, un chemin dans les eaux agitées du calcul médiatique. Il est à déplorer que ce traitement informationnel se soit caractérisé par un champ lexical marqué par un sensationnalisme anxiogène – émeutes en Nouvelle-Calédonie, ou Kanaky, mouvement social de contestation contre la cherté de la vie en Martinique, passage dévastateur du cyclone Chido à Mayotte –, destiné à faire état des contextes de tension divers qui ont émergé dans ces territoires, d'un bout à l'autre du globe terrestre. Il aura toutefois contribué à replacer les outre-mer dans le cadre d'un débat national dont ils se trouvent bien souvent exclus, ce qui ajoute à l'éloignement géographique une forme de distance sociale entre citoyens de l'Hexagone et citoyens ultramarins.

Le cas récent de Mayotte a de nouveau mis en lumière cette distance : quelques jours après sa nomination en tant que Premier ministre, François Bayrou, épinglé pour sa présence au conseil municipal de Pau plutôt qu'à Mayotte, pourtant dévastée par le passage du cyclone Chido en décembre 2024, avait argué pour sa défense que « Pau, c'est en France » et qu'il n'est « pas d'usage que le président et le Premier

ministre quittent en même temps le territoire national² », laissant entendre que Mayotte n'est pas un département français.

Pourtant, le prisme ultramarin permet de soulever de nouveaux angles de réflexion, en ce que les territoires d'outre-mer vivent de manière exacerbée les maux partagés avec la France hexagonale sans toujours avoir le même écho médiatique.

La réalité ultramarine s'illustre ainsi au travers d'un mouvement cyclique de contestations qui a, d'année en année, puisé son élan dans les racines des inégalités sociales et économiques : la pauvreté et un accès amputé aux services publics. Le plus récent en date s'est déclenché en Martinique en septembre 2024 pour dénoncer, une fois de plus, la cherté de la vie, source continue de mécontentement qui nous rappelle que le pouvoir d'achat constitue une préoccupation partagée à l'échelle du pays entier, 45 % des Français l'ayant mentionné comme étant l'une des trois motivations de leur vote aux élections européennes de juin 2024³.

La « vie chère » est ainsi un phénomène historique qui perdure dans les territoires ultramarins, et qui se traduit par des prix à la consommation qui ne sont en rien comparables avec ceux pratiqués sur le territoire hexagonal, qu'il s'agisse du secteur du logement, de la téléphonie ou des transports. Mais il est particulièrement asphyxiant dès lors qu'il concerne l'alimentation, ce qui explique pourquoi les revendications du mouvement de contestation martiniquais se sont concentrées sur les produits alimentaires, dont une baisse des prix dans les grandes surfaces a été exigée. Certaines clés de compréhension visant à

1. Fred Constant, *Géopolitique des outre-mer. Entre déclassé et (re)valorisation*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2023.

2. Assemblée nationale, Questions au Premier ministre, séance du 17 décembre 2024.

3. Sondage du cabinet Elabe pour BFMTV le 10 juin 2024.

appréhender les dessous de cette vie chère sont régulièrement citées au travers de facteurs géographiques, tels que l'insularité ou l'éloignement vis-à-vis de l'Hexagone, mais aussi de dispositifs spécifiques, à l'image de l'octroi de mer, une taxe spécifique aux territoires de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et, depuis 2014, Mayotte. Après une recontextualisation du phénomène transversal de cherté de la vie, ce rapport reviendra ainsi sur les origines de l'octroi de mer, sur les critiques qui lui sont adressées et sur les enjeux qui sous-tendent les débats récurrents visant sa réforme, voire sa suppression.

Au-delà d'incarner bien malgré eux la réalité d'une république à deux vitesses, dont les premières victimes en sont les moins bien loties, les outre-mer se retrouvent au croisement des problématiques sociétales qui structurent les débats contemporains, à commencer par nos capacités d'action en matière d'aménagement des territoires et de protection de la santé publique et environnementale des populations et de leurs milieux de vie, à l'heure où se multiplient les risques anthropiques et naturels exacerbés par le changement climatique. Saison cyclonique marquée en 2024 par Belal et Chido dans l'océan Indien, montée du niveau de la mer en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, sécheresse historique à Mayotte en 2023, difficultés croissantes d'accès à l'eau, pollution au chlrodécone et au mercure aux Antilles et en Guyane... Nous reviendrons sur le paradoxe d'une France ultramarine qui abrite 10 % des récifs coralliens mondiaux, 80 % de la biodiversité nationale et représente 97 % de la zone économique exclusive au

niveau national en raison des espaces maritimes dont elle dispose, mais dont les populations sont bien souvent évacuées des représentations politiques de la crise écologique.

Enfin, la question « Que serait la France sans ses outre-mer ? » – souvent abordée sans pour autant que les réponses apportées ne dénotent une réelle volonté politique de rompre avec les héritages coloniaux économiques, d'appliquer l'égalité sociale revendiquée ou de reconnaître la légitimité des signaux témoignant d'une affirmation identitaire croissante – se pose avec une acuité particulière dans la région indo-pacifique, nouvel épicode des tensions géopolitiques mondiales. C'est en effet uniquement grâce à plusieurs de ses territoires ultramarins, répartis entre l'océan Indien (La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises) et l'océan Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Clipperton), que la France s'inscrit comme une puissance de l'Indo-Pacifique et y occupe une position stratégique.

Les accusations portées par la France à l'égard de l'Azerbaïdjan, accusé de mener des opérations d'ingérence et de déstabilisation dans les territoires ultramarins français, tendent à démontrer que le développement économique et social de la France dans ces territoires est une composante essentielle de la stabilité de l'ancrage français en Indo-Pacifique, et que ces territoires ne peuvent ainsi être réduits, comme nous le démontrerons à travers ce dossier, à des atouts géopolitiques pour la France.

Les populations ultramarines face à la vie chère

La vie chère, un accélérateur des nouvelles précarités ?

– Jimmy Bonmalais
– Kamala Tacoun

La vie chère en Outre-Mer est un état de fait qui n'est pas soutenable et qui impacte près de 3 millions d'habitants (2 860 464), dont une grande partie est exposée à la pauvreté : en 2017, 33 % de la population était concernée en Martinique, 77 % à Mayotte et 53 % en Guyane, là où ce taux s'élevait à 14 % en France hexagonale¹.

Si les territoires ultramarins de la France se différencient par leur localisation, leur topographie, leur démographie et leur économie, ils ont en commun l'éloignement avec la France continentale.

De cet éloignement découlent, s'agissant des produits de consommation courante comme des matières premières des entreprises, des difficultés ou subtilités d'approvisionnement. Un exemple est particulièrement représentatif : celui des normes « CE² » pour les produits et articles de construction, contraignant l'acheteur ultramarin à se fournir en matériaux européens et à assumer des coûts de transport élevés alors que d'autres matériaux pourraient s'y substituer – africains notamment pour les territoires ultramarins situés dans l'océan Indien³.

Ces territoires font également face à des problématiques similaires d'inégalités au sein de leur population et d'interdépendance entre acteurs « ensembliers » qui assurent l'approvisionnement des îles, la distribution de gros puis la distribution de détail.

C'est bien la question de l'économie du territoire qui se pose en miroir de celle de la vie chère, et celle de la difficulté à atteindre l'autosuffisance alimentaire.

En 2022, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) calculait que, comparés avec la France hexagonale, les prix de l'alimentation étaient plus élevés de 30 % à Mayotte, de 28 % à La Réunion, de 40 % en Martinique ou encore de 42 % en Guadeloupe malgré le « bouclier qualité prix », un dispositif de régulation des prix des produits de première nécessité⁴. Qui est réellement en mesure de s'offrir trois tomates pour 5 euros, ou douze yaourts premier prix à 18,90 euros ?

Instinctivement, on peut croire que cette différence de prix relève des coûts afférents à l'export. Mais les denrées produites sur place semblent souffrir des mêmes prix élevés... alors même qu'elles sont parfois

1. Insee, « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », n° 1804, 1^{er} juillet 2020.

2. Le ministère de l'Économie définit le marquage « CE » ainsi : il « figure sur la majorité des produits non alimentaires. Il matérialise l'engagement du fabricant du produit sur sa conformité aux exigences fixées par la réglementation communautaire. Il doit être apposé avant qu'un produit ne soit mis sur le marché européen ».

3. À la suite de l'adoption d'une résolution du Parlement européen, une révision de l'obligation du marquage CE dans les outre-mer devrait permettre à ces derniers d'y déroger afin de faciliter les importations régionales.

4. Insee, « En 2022, les prix restent plus élevés dans les DOM qu'en France métropolitaine, en particulier pour les produits alimentaires », n° 1958, 11 juillet 2023.

commercialisées moins cher dans l'Hexagone. Parmi des cas bien connus, on peut citer celui des crevettes calédoniennes mais aussi des bananes martiniquaises. *A contrario*, pour d'autres produits, la vente à l'export est plus rentable pour les producteurs, comme pour les letchis de La Réunion, qui se retrouvent rarement sur les étals de l'île.

Il en résulte une consommation locale qui, alors même qu'elle devrait incarner une solution accessible à tous, le reste difficilement.

Si l'octroi de mer, une taxe spécifique aux territoires de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et, depuis 2014, Mayotte, est souvent accusé, il convient de se poser la question de son impact réel dans la formation des prix, ceux des produits locaux – lorsque disponibles à l'achat – n'étant pas si éloignés de ceux des produits importés. Sa réforme potentielle ayant été maintes fois soulevée, il convient de l'envisager, en premier lieu, à l'aune de son impact sur les finances des collectivités locales, et d'envisager des pistes de substitution le cas échéant. En effet, qui envisage à la baisse les recettes des collectivités doit envisager en miroir les conséquences sur l'emploi des habitants, sur le financement des associations, sur la préservation des ressources naturelles... En outre, et c'est peut-être là qu'une réelle réflexion doit être menée, l'octroi de mer est parfois appliqué à des produits certes d'importation mais qui ne trouvent pas d'équivalents locaux.

Toutefois, la vie chère est loin de se réduire à l'alimentation ou aux biens de consommation. En Outre-Mer, le logement en est un aspect non négligeable. Alors que celui-là constitue le premier poste de dépense des Françaises et Français, certains territoires ultramarins font partie des zones où les prix pratiqués concurrencent, et parfois dépassent, ceux des grandes villes de l'Hexagone telles que Bordeaux, Lyon ou Marseille, sans que les facilités accessibles soient comparables (transports en commun, commodités, services). À La Réunion, par exemple, une trop grande proportion de ménages consacrent entre

50 % et 80 % de leur budget au paiement du loyer, qui peut atteindre 21,40 euros du mètre carré dans certaines zones¹.

Des dispositifs d'encadrement des loyers, appliqués notamment dans les zones tendues, c'est-à-dire caractérisées par une hausse manifeste des loyers, ont été salutaires dans l'Hexagone. Or, il a fallu attendre un décret d'août 2023 pour que la liste des communes situées en zone tendue soit actualisée et qu'y soient intégrées 38 communes ultramarines². Une proposition de loi dont l'objectif est de permettre enfin aux collectivités ultramarines de poser leur candidature pour expérimenter l'encadrement des loyers a par ailleurs été déposée au Sénat à la fin du mois de décembre 2024. Elle a été votée en commission, puis à l'unanimité en séance publique début mars 2025. On peut ainsi espérer qu'elle sera prochainement examinée à l'Assemblée nationale puis appliquée en Outre-Mer.

Enfin, la vie chère s'appréhende également en matière de transport. Les tarifs des transports aériens, notamment, sont prohibitifs pour ces territoires éloignés. Certaines personnes n'ont ainsi parfois pas d'autre solution que de « sot la mèr³ » pour accéder à des soins, des études supérieures et des perspectives d'emploi durable dans leur domaine de qualification. Si des dispositifs de continuité territoriale existent et apportent une aide bienvenue à celles et ceux qui peuvent en bénéficier, ils restent dépendants des finances des collectivités territoriales, et perfectibles dans leur application.

Les acteurs de la solidarité et les personnes qu'ils accompagnent ressentent fortement les multiples impacts de la vie chère, cités ici de manière non exhaustive. L'on retiendra ceux qui nous paraissent les plus prégnants : outre la grande complexité d'accès au logement social pour les personnes accompagnées et la forte tension sur la captation de logements, il est essentiel de rappeler qu'alors même qu'ils ont légitimement droit, du fait de leur situation, à des minima sociaux, nombreux sont ceux, parmi nos concitoyens

1. Observatoire des loyers privés à La Réunion, 2023.

2. Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants, instituée par l'article 232 du code général des impôts.

3. « Quitter son lieu de vie pour vivre une expérience d'expatriation », en créole réunionnais.

d'Outre-Mer, à ne pas pouvoir se nourrir correctement. L'égalité des droits sociaux n'est par ailleurs pas toujours une réalité homogène pour l'ensemble des citoyens français : en 2023, le Revenu de solidarité active (RSA) à Mayotte était de 303 euros tandis qu'il s'élevait à 607 euros dans l'Hexagone¹.

Aussi, nous, acteurs de la solidarité, constatons un élargissement du spectre des populations en difficulté. Sont ainsi désormais concernées des personnes qui, alors même qu'elles travaillent, peinent à se loger ou à se nourrir décemment. Ces difficultés pèsent avant tout sur les groupes les plus précaires : ménages au Smic avec enfants, étudiants, travailleurs

à temps partiel, personnes âgées touchant de faibles retraites...

Ces nouvelles précarités accompagnent la montée des inégalités, à la fois sur les territoires ultramarins et entre les outre-mer et l'Hexagone. La vie chère en est un accélérateur et nourrit un recours croissant aux diverses demandes d'aides sociales. Il est donc nécessaire d'en définir les causes, afin de pouvoir les enrayer et garantir ainsi une vie soutenable et digne aux habitantes et habitants des outre-mer, qui ne demandent qu'à vivre décemment en bénéficiant d'une égalité sociale et économique réelle.

1. Romain Geoffroy, Pierre Breteau et Manon Romain, « Mayotte, le département français des exceptions légales », *Le Monde*, 7 février 2025.

L'octroi de mer comme outil d'un développement territorial équilibré au service du pouvoir d'achat

– François Hermet
– Jean-François Hoarau

Défendu par les uns, décrié par les autres, l'octroi de mer (OM) a toujours suscité de vifs débats dans les Départements et régions d'outre-mer (DROM) (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion). Les manifestations contre la vie chère dans le monde ultramarin depuis plusieurs décennies questionnent l'intérêt du dispositif. Selon un rapport de la Cnepeom de 2019¹, l'OM contribuerait au niveau général et à l'évolution des prix dans une fourchette allant de 6 % à 10 %, dans la mesure où il conduit à majorer le prix des importations, lesquelles représentent 80 % des produits consommés en Outre-Mer.

Néanmoins, force est de constater dans la teneur des différents débats que cet impôt spécifique aux DROM – et qui représente tout territoire confondu environ 1,6 milliard d'euros² – est largement méconnu dans ses détails. En cause notamment sa grande complexité et les multiples évolutions qu'il a enregistrées au cours de son histoire. Constamment incriminé quant à sa responsabilité dans la vie chère sur ces territoires, l'OM n'est que trop rarement présenté comme un outil pouvant être au service du développement économique territorial pour des économies structurellement vulnérables. Cela témoigne de la nécessité de proposer un état des lieux « dépassionné » et objectif des mécanismes économiques réellement à l'œuvre.

Rappel historique et principes de fonctionnement

L'origine de l'OM remonte au XVII^e siècle³. Dès 1670, un « droit de poids » est en effet perçu par les compagnies de commerce ou les représentants royaux sur tous les produits entrant dans les colonies. En 1819, une ordonnance coloniale instaure un « octroi aux portes de mer », qui constitue une recette pour les communes de Martinique. Ce dispositif sera appliqué en Guadeloupe en 1825, à La Réunion en 1850 et en Guyane en 1878. En 1866, le sénatus-consulte officialise cette taxe sur la consommation de produits arrivant de la mer en la qualifiant pour la première fois d'« octroi de mer », et accorde aux conseils généraux des colonies le droit d'en voter les tarifs. La loi du 11 janvier 1892 met fin aux compétences des conseils généraux et restitue au pouvoir central le rôle de déterminer par décret les tarifs. En dépit d'une volonté initiale de l'appliquer également aux produits locaux, jusqu'en 1992 l'OM ne concernera que les produits importés. La loi du 2 août 1984 transfère aux conseils régionaux le pouvoir de fixer les taux. Elle instaure également un « droit additionnel à l'octroi de mer », dont les recettes sont destinées à ces mêmes conseils régionaux. Les évolutions suivantes du dispositif résultent de la prise en compte du droit

1. Joëlle Prévot-Madère, « L'octroi de mer et la compétitivité des entreprises », rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'État outre-mer (Cnepeom), 2019.
2. Cour des comptes, « L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins », mars 2024.
3. À Mayotte, l'instauration de l'OM est beaucoup plus récente puisqu'il va de pair avec la « rupéisation » du territoire (c'est-à-dire en lien avec les régions ultramarines périphériques dites RUP), le 1^{er} janvier 2014.

communautaire, qui lui faisait défaut. La décision du Conseil européen du 22 décembre 1989 souligne la nécessité de taxer indistinctement les produits introduits ou fabriqués dans les DROM, tout en réaffirmant l'objectif de soutien à ces derniers en tant que territoires soumis à des handicaps et surcoûts permanents.

Trois objectifs sous-tendent l'application de ce dispositif fiscal : (i) un objectif de financement des services publics des collectivités locales, les recettes de l'OM constituant à ce titre un outil d'autonomie financière pour celles-là ; (ii) un objectif de soutien à la production locale *via* un différentiel de taxation sur des produits similaires en fonction de leur lieu de fabrication (domestique vs reste du monde), destiné à compenser les handicaps structurels de compétitivité, et les surcoûts associés, de la production locale face aux importations ; (iii) un objectif de politique économique visant notamment à influencer sur les habitudes de consommation (par exemple, taxation nulle des produits de première nécessité vs forte taxation de l'alcool ou du tabac).

Sur un plan plus opérationnel, l'OM s'applique aux marchandises importées – le taux appliqué dépend de la nature du bien et porte sur sa valeur en douane (valeur CAF) – mais aussi aux biens produits localement (sur le prix hors TVA et hors accises). Toutefois, au titre d'espaces soumis à des handicaps et surcoûts permanents et au travers d'un dispositif de différentiel de taux, les DROM disposent d'un droit d'exonérer totalement ou partiellement les productions locales en fonction des besoins économiques du territoire. Ce mécanisme est souvent associé, à tort, aux politiques protectionnistes de type droit de douane qui sont adoptées à l'égard du commerce international¹. L'écart de taxation entre produit importé et produit local ne fait que rétablir dans une certaine mesure la compétitivité du bien fabriqué localement par rapport au produit importé. Il s'agit en réalité d'une sorte de « discrimination économique positive » en faveur des produits locaux, privilégiant le principe

d'équité plutôt que celui de la stricte égalité, sans pour autant générer de distorsion de concurrence². C'est d'ailleurs l'existence de ce différentiel qui est soumise à dérogation au niveau de la réglementation européenne, et non l'OM en tant qu'impôt. Même si les taux sont fixés librement par délibération du conseil régional, le niveau du différentiel est encadré par l'Union européenne puisque plafonné à 20 points ou 30 points, selon que les produits appartiennent respectivement à la liste A ou B (listes déterminées pour chaque région).

La consolidation des finances des collectivités locales pour des effets économiques et sociaux multiples

L'OM apporte une contribution très significative aux entrées fiscales des collectivités locales³. En 2019, cette taxe représentait 33,4 % des recettes fiscales des collectivités locales (régions, départements et communes) à La Réunion, 55,4 % en Guyane, 37,9 % en Guadeloupe, 37,8 % en Martinique et plus de 70,5 % à Mayotte.

Même si, sur le plan comptable, ces recettes sont davantage consacrées au fonctionnement qu'à l'investissement (emplois territoriaux, emplois aidés, commande publique, aides aux associations, à la consommation et au tissu économique local), elles correspondent à de l'injection de revenus dans l'économie locale, avec toutes les implications positives sur la consommation des ménages et des administrations et la croissance économique, dans la pure tradition du multiplicateur keynésien. En complément, elles contribuent au maintien des services publics sur ces territoires isolés et défavorisés, participant à l'accumulation de capital humain et public, lesquels sont

1. L'objectif n'est pas de protéger les producteurs domestiques des bas prix qui résulteraient de la concurrence des importations mais de compenser les handicaps économiques dus à l'ultra-périphéricité des régions où elle s'applique.
2. François Hermet, « L'octroi de mer. Volet n° 1 : bref historique et principe de fonctionnement », Lettre du Cemoi, 2015.
3. Véronique Biarnaix-Roche et Joël Lobeau, « Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les outre-mer : fractures et opportunités », Les études du Conseil économique, social et environnemental, octobre 2020, p. 109.

reconnus en sciences économiques comme des facteurs de croissance endogène. Enfin, la capacité des collectivités territoriales à intervenir rapidement en soutien des ménages et des entreprises lors des récentes crises du coronavirus et de forte inflation à la suite du conflit russo-ukrainien témoigne de l'importance de l'outil pour mettre en place une politique contracyclique d'envergure. Forts de cette expérience, depuis l'appel de Fort-de-France de mai 2022¹, les élus ultramarins revendiquent davantage d'autonomie pour mettre en place des politiques de développement différenciées et adaptées. Bien évidemment, l'autonomie fiscale à travers l'OM est la pierre angulaire de cette stratégie.

Le maintien d'un niveau de rentabilité pour les entreprises locales de production, dans un contexte de vulnérabilité structurelle forte

En mobilisant l'approche de la vulnérabilité structurelle, il a été montré² qu'entreprendre dans les outre-mer est associé à un ensemble de contraintes (géographiques, climatiques, historiques, socio-économiques) impliquant des surcoûts, une moindre productivité apparente du travail et un contexte de fortes incertitudes. Ces dernières limitent fortement la compétitivité et la productivité des firmes ultramarines, les rendant particulièrement exposées aux chocs exogènes et faisant d'un environnement au prix relativement élevés une condition de survie. Assuré-

ment, l'OM, en tant que taxe indirecte, participe à cette situation puisqu'il revient à augmenter la distance entre le consommateur et les importations en augmentant le prix des produits importés, comme le ferait une hausse des tarifs de fret ou une augmentation de la distance³.

Toutefois, cette augmentation artificielle du prix des biens importés garantit un niveau suffisant de compétitivité-prix pour le tissu productif local, ce qui génère plusieurs effets favorables sur les revenus et le bien-être. D'abord, les DROM sont des territoires en cours d'industrialisation⁴. L'émergence et la pérennisation d'un secteur d'import-substitution depuis le début des années 1980 ont permis la création d'un nombre non négligeable d'emplois et de revenus dans les filières agricoles et industrielles. Ensuite, ce dispositif constitue en quelque sorte un facteur de diversification économique et de démantèlement de l'économie de comptoir coloniale en réduisant significativement la dépendance aux importations « lointaines » françaises et européennes et au secteur de l'import-distribution, participant ainsi à la réalisation des objectifs de souveraineté alimentaire et de durabilité écologique.

À l'encontre d'une idée reçue : un rôle négligeable sur les prix à la consommation

Bien qu'il n'existe pas à ce jour de véritables études sur le sujet, l'OM est le coupable idéal en matière de vie chère. Cette perception s'est peu à peu

1. À travers cet appel, sept présidents et présidente d'exécutifs de Guyane, Guadeloupe, La Réunion, Saint-Martin, Mayotte et Martinique rappelaient « l'urgence d'ouvrir une nouvelle étape historique » pour les territoires ultramarins, en réponse « au mal-développement structurel à l'origine d'inégalités de plus en plus criantes, qui minent le pacte social ». Ils revendiquaient ainsi un changement profond de la politique outre-mer de l'État.
2. Jean-François Hoarau, « La "vie chère" comme une manifestation de la vulnérabilité structurelle des Départements et régions d'outre-mer français : entre faits stylisés et enseignements de la littérature académique », *Géographie Économie Société*, vol. 23, n° 3, 2021, pp. 303-339.
3. Bernard Poirine, « Éloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'Outre-Mer », document de travail de l'AFD, n° 52, novembre 2007, pp. 1-34.
4. Jean-François Hoarau, « Le développement industriel réunionnais : état des lieux, menaces et perspectives », *Réalités industrielles*, août 2024, pp. 15-20.

transformée en certitude¹. Ainsi, l'article n° 1 du Comité interministériel des outre-mer (CIOM) n'hésite pas à affirmer que, « dans un objectif de baisse des prix des produits de grande consommation, une réforme de l'octroi de mer sera engagée ». Pourtant, un faisceau d'indices concordants laisse entrevoir que la vision punitive de cet impôt vis-à-vis du pouvoir d'achat n'est pas justifiée.

Premièrement, pour compenser l'impact défavorable de l'octroi de mer sur les prix, la TVA s'applique à des taux largement réduits pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, et même à taux zéro pour la Guyane et Mayotte. Au total, le poids de la fiscalité indirecte (OM + TVA) est quasi équivalent à celui en vigueur en France hexagonale². De plus, une suppression de l'OM nécessiterait un alignement de la TVA sur son niveau dans l'Hexagone avec, finalement, un effet direct peu significatif sur les prix des marchandises conjugué à un effet inflationniste sur les services. Se focaliser sur l'OM empêche d'ailleurs une vraie réflexion quant au rôle de la TVA sur les prix. L'étude de la fiscalité touchant le « bouclier qualité prix » (BQP) en atteste. François Hermet montre en effet que sur le BQP, l'État récupère plus de TVA que les collectivités ne récupèrent d'OM³. Curieusement, seul l'OM est ciblé comme responsable de la vie chère.

Deuxièmement, l'existence d'une production locale, soutenue par l'OM, fixe un prix plafond implicite susceptible de discipliner les comportements de tarification du secteur de l'import-distribution, dans un contexte marqué par des structures de distribution oligopolistiques et par de profondes inégalités de répartition des revenus au sein des populations ultramarines. En effet, ces inégalités ont tendance à créer deux types de demande : une demande à revenus élevés et très élevés et une demande à faibles revenus. En introduisant une dose de concurrence, la production locale amoindrit la possibilité pour les entre-

prises de l'import-distribution d'abuser de leur pouvoir de marché en pratiquant une politique de prix qui cible directement la partie supérieure du marché, au détriment des consommateurs les plus pauvres. La présence d'une industrie domestique d'import-substitution, en limitant la dépendance aux importations, réduit également l'exposition de ces territoires aux chocs exogènes sur les prix internationaux.

Précisons tout de même que l'OM peut fonctionner comme une « barrière de protection », permettant à des entreprises déjà en situation de monopole ou d'oligopole sur les marchés intérieurs de sécuriser leur position par rapport à la concurrence potentielle des importations⁴. Leur pouvoir de marché s'en trouverait alors renforcé ainsi que leur désir de maintenir leur situation de rente, en augmentant les prix. De manière contre-intuitive, ce système profiterait également au secteur de l'import-distribution. Dans la mesure où celui-là se trouve lui-même en position d'oligopole, il peut invoquer le prétexte de la cherté des coûts des produits locaux pour les vendre au détail à des prix élevés, mais surtout pour aligner au passage les prix des substituts importés sur les prix des produits locaux, dans la pure tradition d'un comportement de marge⁵. Néanmoins, les hausses de prix potentielles relèvent ici plus du comportement des firmes qui abuseraient de leur pouvoir de marché que de l'OM en lui-même.

Des effets puissants sur la croissance économique, le chômage et la pauvreté

Bien qu'insuffisantes, il existe sur le plan académique des publications scientifiques s'intéressant aux

1. En cause, probablement, l'invisibilité du montant d'OM payé. S'agissant des importations, par exemple, son assiette de taxation est le prix CAF (Coût-Assurance-Fret). Ce dernier reste et restera inconnu, car le rendre public révélerait la marge des distributeurs, ce qui mettrait à mal le « secret des affaires ».
2. François Hermet, « L'octroi de mer n'est pas la cause principale de la "vie chère" à La Réunion », intervention dans le cadre des travaux de la commission études, Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion, 20 juin 2016.
3. François Hermet, « L'octroi de mer est le coupable idéal de la vie chère », *Journal de l'île de La Réunion*, 9 avril 2024.
4. Bernard Poirine, *op. cit.*, pp. 1-34.
5. Gaël Lagadec et Étienne Farvaque, « La recherche de rente en Outre-Mer : faits stylisés et mécanismes cumulatifs », *Revue d'économie politique*, vol. 125, n° 1, 2015, pp. 97-118.

impacts d'une suppression de l'OM. Ces dernières sont globalement unanimes quant aux effets pervers d'une suppression du dispositif sur les agrégats macroéconomiques. Ainsi, en construisant un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) permettant de modéliser la situation économique de l'île de La Réunion, Yves Croissant *et al.* trouvent que l'effet positif d'une potentielle baisse du niveau général des prix consécutive à l'arrêt du dispositif serait plus que contrebalancé par les effets négatifs d'une baisse de la croissance économique et d'une hausse du chômage, qui réduiraient par là même la distribution des revenus¹.

À partir du même type de modélisation mais couplée à un modèle de microsimulation, Sébastien Mathouraparsad montre pour la Guadeloupe que la pauvreté globale, mesurée par le nombre de personnes se situant en dessous du seuil de pauvreté monétaire national, augmente à cause de la hausse du chômage². Seule la sévérité de la pauvreté, mesurée par la distance séparant, parmi les populations pauvres, le plus pauvre du moins pauvre, diminue puisqu'une baisse des prix, même légère, améliore la situation des titulaires de revenus quasi fixes (minima sociaux et petites retraites).

Conclusion : à qui profiterait réellement la suppression de l'octroi de mer ?

L'économie est une science complexe et la mise en œuvre d'une évaluation de politique publique ne s'improvise pas. Sur ce plan, l'initiative de la Cour des comptes en 2024³ est la parfaite illustration de ce qu'il ne faut pas faire tant l'exercice est traversé

par des incohérences conceptuelles et des défauts méthodologiques majeurs⁴. Avant toute réforme, le dispositif d'OM a besoin d'une analyse scientifique, territoire par territoire, afin de mettre en place des stratégies de développement adaptées. Les disparités domiennes sont grandes, et vouloir imposer une rapide réforme globale sans ce diagnostic préalable reviendrait à jouer à l'apprenti sorcier sur le devenir des outre-mer. Le risque de disparition de l'industrie locale en particulier, à la suite d'une réforme de rupture « mal ficelée », ramènerait les économies ultramarines dans une version moderne d'économie de comptoir, avec une dépendance extrême aux importations et au secteur de l'import-distribution. Ce dernier est l'héritier du « temps des colonies », et donc toujours en grande partie contrôlé par l'ancienne élite coloniale. En filigrane de ce débat perdure une situation de « démocratie capturée », selon les termes des récents prix Nobel d'économie Daron Acemoglu et James A. Robinson⁵. Cette ancienne élite coloniale, ayant perdu le pouvoir politique *de jure* avec la départementalisation, est très active pour conserver une influence *de facto* sur les décisions politiques en investissant massivement dans des activités de lobbying contre l'OM. Aussi, vider l'OM de l'essentiel de sa substance, c'est rendre grands gagnants les acteurs de l'import-distribution.

Pour autant, le caractère tant décrié de cet impôt impose naturellement des changements. L'OM souffre d'un problème majeur : une double invisibilité. Le consommateur domien ignore combien il paye – contrairement à la TVA – et ne sait pas où va l'argent. Le sentiment de suspicion qui en découle est inévitablement de nature à compromettre le consentement à l'impôt. « Quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup », disait Martine Aubry. Commençons par rendre cet impôt plus transparent sur ce qu'il pèse réellement en matière de pouvoir d'achat, mais aussi sur les services publics qu'il finance.

1. Yves Croissant, François Hermet, Sabine Garabedian et Zoufikar Mehroumoud-Issop, « Fragmentation mondiale de la production et différenciation de la demande dans un MEGC : proposition méthodologique », *Revue économique*, vol. 71, n° 4, 2019, pp. 597-621.
2. Sébastien Mathouraparsad, « Réformes économiques et pauvreté monétaire en Outre-Mer : les apports d'un modèle EGC microsimulé », *Revue économique*, vol. 67, n° 4, 2016, pp. 773-796.
3. Cour des comptes, « L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins », rapport d'évaluation d'une politique publique, mars 2024.
4. François Hermet et Jean-François Hoarau, « Octroi de mer : le rapport de la Cour des comptes souffre d'un manque profond de rigueur scientifique », *Outremer360*, 10 avril 2024.
5. Daron Acemoglu et James A. Robinson, « Persistence of Power, Elites, and Institutions », *The American Economic Review*, vol. 98, n° 1, mars 2008, pp. 267-293.

Les populations ultramarines en quête de justice environnementale

– Carine David
– Sylvine Aupetit

« À l'échelle globale, les inégalités écologiques initiales (déserts vs contrées à forte hydrométrie) tendent à s'amplifier au regard des pressions exercées par les activités humaines sur les milieux et ressources naturels [...]. Cette amplification des inégalités écologiques initiales devient évidente avec la fréquence des épisodes climatiques extrêmes enregistrés depuis un demi-siècle, notamment au regard de la taille des populations exposées (la majorité étant implantée en zone littorale et insulaire). Là où l'inégalité devient "injuste", c'est au regard du critère de la contribution humaine au changement climatique par les émissions de gaz à effet de serre, et donc en termes de facteurs causals puis de niveaux de responsabilité des pays émetteurs¹. » À l'échelle nationale, l'inégalité devient aussi injuste lorsque les politiques publiques déployées sur les divers territoires ne permettent pas de contenir ces inégalités écologiques initiales et amplifiées et, dans le respect de la liberté octroyée aux diverses collectivités, de tendre vers l'égalité et la fraternité qui ornent les frontons de la République.

Or, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) constatait, dans un rapport sur l'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer publié en 2018, que les « Français ultramarins

peinent à disposer des mêmes services publics et des mêmes droits que les Français de la métropole² ». Ce rapport décline un certain nombre de politiques publiques problématiques, sources d'inégalités pour les populations ultramarines : pauvreté et exclusion sociale, droit à l'éducation, droit à un environnement sain, droit à la protection de la santé, violence de genre et droits sexuels et reproductifs, droit des étrangers et droit d'asile, question pénitentiaire, ou encore accès au droit et à la justice. La question du droit des peuples autochtones se pose aussi spécifiquement en Outre-Mer. La liste précédente n'est malheureusement pas exhaustive, et de nombreux rapports institutionnels³ font le constat d'une situation très dégradée des droits humains des populations ultramarines.

À cet égard, les politiques publiques sanitaires et environnementales ne font pas exception. Si la Déclaration de Stockholm proclamait en 1972 que « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permet de vivre dans la dignité et le bien-être⁴ », soulignant le lien indéfectible entre protection de l'environnement et respect des droits humains⁵, on ne peut que faire le constat d'une déficience des autorités à garantir aux populations ultramarines des conditions de vie

1. Cyrille Harpet, « Justice et injustice environnementales », *Environnement, risques & santé*, vol. 10, n° 3, 2011, pp.230-234.

2. Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer », *La Documentation française*, Paris, 2018.

3. Voir notamment Cour des comptes, « Le système éducatif dans les académies ultramarines », 2020 ; Annick Billon et Michel Magras, « La lutte contre les violences faites aux femmes dans les outre-mer : un enjeu d'égalité », rapport d'information de la Délégation sénatoriale aux outre-mer du Sénat, n° 362, 2020 ; Véronique Biarnaix-Roche et Joël Lobeau, *op. cit.* ; Ludovic Audoux et Pascal Prévot, « La grande pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM », étude Insee Focus, n° 270, 2022.

4. Principe n° 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972.

5. Voir notamment le préambule de l'Accord de Paris de 2015.

décentes, indispensables à une bonne santé environnementale.

Un détour par quelques politiques publiques sanitaires ou environnementales permettra de prendre la mesure de l'injustice environnementale subie par les ultramarins. Puis, un gros plan sur la gestion des produits phytosanitaires dans les outre-mer permettra d'illustrer les effets dévastateurs, passés et présents, de politiques publiques faisant fi de la santé environnementale.

Une prédisposition des territoires ultramarins à l'injustice environnementale, non compensée par des politiques publiques volontaristes

Les politiques publiques sanitaires et environnementales sont par essence écartelées entre des enjeux multiples, souvent, apparemment, contradictoires. Si les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies soulignent leur convergence, les États peinent toujours à les conjuguer. Cette circonstance se vérifie notamment dans les outre-mer. Alors même que l'histoire de ces derniers obère parfois la qualité ou la disponibilité de leurs sols, ou que leur géographie peut en exposer certains de façon plus violente aux effets du dérèglement climatique, les politiques publiques environnementales qui y sont mises en œuvre ne suffisent souvent pas à tendre vers l'égalité en matière de santé environnementale. Aux spécificités « naturelles » de chaque outre-mer s'ajoutent en effet des contextes « anthropiques », à chaque fois originaux. Il est frappant de constater à quel point les politiques publiques peinent à protéger le droit des populations, ultramarines entre autres, à un environnement sain, quand elles ne sont pas elles-mêmes la cause des inégalités subies ou des droits bafoués.

Des politiques publiques de santé environnementale déficientes

Selon l'OCDE, « la justice environnementale cherche à remédier à toute une série de problématiques récurrentes qui touchent certains groupes et certaines communautés. Son champ d'action s'étend en particulier aux inégalités d'exposition aux risques environnementaux, avec les effets néfastes sur la santé qui en découlent, aux inégalités dans l'accès aux aménagements environnementaux et aux préoccupations entourant la répartition des effets des politiques environnementales¹ ».

La santé environnementale couvre un champ extrêmement large. Entendue comme englobant les aspects de la santé humaine, y compris la qualité de vie, déterminés par les facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux, psychosociaux et esthétiques de notre environnement, elle concerne également la politique et les pratiques de gestion, de résorption, de contrôle et de prévention des facteurs environnementaux susceptibles d'affecter la santé des générations actuelles et futures.

De ce point de vue, on constate de nombreux exemples révélateurs de carences graves des politiques publiques qui impactent les populations ultramarines déjà exposées de façon disproportionnée aux risques anthropiques et naturels, exacerbés par le changement climatique. L'exemple du cyclone Chido en est une dramatique illustration.

La liste des facteurs conduisant à des atteintes à la santé environnementale des populations ultramarines est longue, et les éléments évoqués ici ne sauraient prétendre à l'exhaustivité : seuls les plus prégnants ont été retenus.

On peut tout d'abord citer un accès à l'eau potable problématique dans l'ensemble des collectivités ultramarines, avec une intensité plus ou moins élevée². La Guadeloupe, la Polynésie française et Mayotte sont particulièrement concernés. En partie du fait des dysfonctionnements structurels dus à la vétusté

1. OCDE, « Justice environnementale : contexte, défis et approche nationales », Éditions de l'OCDE, 2024.

2. Voir notamment le rapport du Défenseur des droits « Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits », publié en 2023, ou encore celui du Conseil économique, social et environnemental « La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les outre-mer », publié en 2022.

des réseaux d'eau et d'assainissement, un nombre important de personnes¹ n'ont pas accès à l'eau, ou ont accès à de l'eau qui n'est pas adaptée à la consommation humaine, et ce quotidiennement.

Selon une tribune de l'Unicef publiée en mars 2024, « les habitants sont exposés à des risques de contamination. À La Réunion, la moitié de la population ne peut pas boire l'eau du robinet car elle est impropre à la consommation. En Guadeloupe et en Martinique, les habitants subissent des coupures d'eau régulières, tandis que la pollution au chlordécone menace leur santé. En Guyane, la présence de métaux lourds dans les cours d'eau contamine près d'un enfant sur cinq, provoquant de graves troubles neurologiques. La proportion de personnes touchées par le saturnisme y est 60 fois plus élevée que dans l'Hexagone² ». Au-delà des conséquences pour la santé, avec un risque accru de maladies hydriques, les coupures d'eau ont entraîné en Martinique et en Guadeloupe 20 % de jours de classe perdus en 2022³.

L'exploitation minière constitue également, dans les territoires concernés, une activité à fort impact sur l'environnement, et génère des pollutions importantes de l'eau et de l'air. Le quotient de surfaces exploitées par rapport à la surface terrestre totale est aujourd'hui bien plus important en Outre-Mer⁴ que sur le territoire hexagonal⁵. Si peu d'études mesurent les effets polluants des activités minières sur l'environnement et la santé humaine, les publications existantes confirment un risque avéré pour la nature et les populations⁶.

Autre facteur d'inégalité : la gestion des déchets dans les collectivités ultramarines. À cet égard, un rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer⁷ a fait le constat en 2022 d'un retard majeur des outre-mer en matière de gestion des déchets, la situation observée plaçant « certains territoires en urgence sanitaire et environnementale ». Le rapport a même souligné la nécessité de « plans de rattrapage exceptionnels, voire de plans Marshall pour la Guyane et Mayotte ». La collecte et la sensibilisation déficientes ont des conséquences sanitaires et environnementales importantes. Ainsi, la présence d'un grand nombre de décharges sauvages provoque un risque accru de pollution des sols et de l'eau, mais aussi de maladies telles que la dengue, l'hépatite A, la typhoïde ou encore la leptospirose⁸.

Une vulnérabilité exacerbée aux conséquences du changement climatique

Surtout, les collectivités ultramarines souffrent d'une vulnérabilité exacerbée aux conséquences du dérèglement climatique⁹. Celle-ci se traduit par une exposition à des phénomènes climatiques de plus en plus puissants, par des conditions météorologiques conduisant à des périodes de sécheresse particulièrement longues, auxquelles s'ajoutent des saisons des pluies devenues imprévisibles, la montée des eaux, l'érosion des littoraux, l'élévation de la température et du niveau des océans, la raréfaction de la ressource en eau douce, la prolifération d'espèces invasives, l'accroissement de la salinité des sols, tout cela ayant

1. Estimé à 30 % de la population à Mayotte, et entre 15 % et 20 % en Guyane.

2. Unicef, « Crise de l'eau sans précédent en France : un droit à l'eau bafoué pour des milliers d'enfants dans les outre-mer ! », communiqué de presse, 22 mars 2024.

3. Assemblée nationale, « Rapport d'information sur l'enseignement dans les outre-mer dans les territoires en dépression démographique », 2022.

4. Guyane et Nouvelle-Calédonie.

5. Ain, Allier, Hérault, Landes, Lorraine, couloir rhodanien.

6. Par exemple : Ophélie Germande, « Impact environnemental et sanitaire des particules de nickel émises par les activités minières en Nouvelle-Calédonie », université de Bordeaux, 2022.

7. Sénat, « La gestion des déchets dans les outre-mer », rapport d'information n° 195, 2022.

8. *Ibid.*

9. Ainsi, en 2016, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (Onerc) constatait déjà que les régions les plus concernées par le changement climatique « sont les territoires ultramarins, avec une exposition forte pour plus de 90 % de leurs communes : Mayotte (100 %), Guadeloupe (97 %), Martinique (94 %) et La Réunion (92 %). La situation insulaire en zone tropicale entraîne une très forte exposition aux aléas d'origine météorologique (cyclones et tempêtes). Pour la métropole, les régions les plus exposées sont la Bretagne (46 %), [la région] PACA (44 %) et l'Île-de-France (40 %) ».

des conséquences sur l'agriculture et l'élevage, l'exploitation forestière, la pêche, l'aquaculture ou encore le tourisme.

De nouveaux risques émergent également du fait du dérèglement climatique. Ainsi, ce dernier a une influence sur la santé des populations ultramarines, avec le développement de pathologies liées à l'augmentation des températures et à l'évolution du régime des précipitations. Ces changements entraînent une multiplication des insectes vecteurs de maladies telles que le paludisme, la dengue, le chikungunya ou encore le virus Zika et la fièvre du Nil occidental.

Le dérèglement climatique a aussi des effets sanitaires plus indirects comme en Guyane et surtout dans les îles de l'arc antillais, qui subissent depuis près d'une quinzaine d'années maintenant des afflux réguliers et massifs d'algues sargasses, à l'origine de graves problèmes écologiques, économiques et sanitaires.

La gestion des conséquences de ce phénomène récent, fluctuant et en constante évolution est complexe. Tout d'abord occasionnel, puis saisonnier, il est aujourd'hui relativement pérenne et concerne de plus en plus de zones littorales. Dans ce cadre, la lenteur des autorités publiques dans la mise en place d'une gouvernance durable et structurée, prenant la mesure du phénomène, a accentué les conséquences de celui-là sur la santé humaine. En effet, pour limiter les effets nocifs des émanations chimiques liées à la décomposition des sargasses tant sur l'environnement que sur les personnes et les biens, un ramassage doit idéalement intervenir dans les 48 heures suivant leur échouage¹. L'absence de coordination des différents

acteurs s'est, jusque récemment, avérée un frein important à une action publique apte à répondre aux enjeux environnementaux et sanitaires d'autant plus préoccupants que le phénomène s'amplifie, dans un contexte d'incertitude scientifique².

Le refus du gouvernement français de reconnaître le phénomène comme catastrophe naturelle, sans pour autant proposer de solutions alternatives, parallèlement à l'absence d'intervention du Parlement, laisse sans réponse les populations touchées. La proximité de ces algues³ des lieux d'habitation constitue une atteinte au droit des habitants de vivre dans un environnement sain⁴, ou encore à leur droit à une vie familiale normale, les conditions de vie des foyers impactés étant considérablement dégradées et certaines personnes étant contraintes de quitter leur domicile familial pendant plusieurs mois de l'année.

La mise en place très récente de deux groupements d'intérêt public⁵, l'un en Martinique, l'autre en Guadeloupe, ayant pour but de coordonner l'action des différentes collectivités, combinée à la mise en place de ramassages préventifs en mer, constitue un progrès notable. Néanmoins, des cas d'intoxication aiguë sont désormais avérés⁶.

L'utilisation des produits phytosanitaires est un autre enjeu préoccupant dans les outre-mer, où sont concentrés 80 % de la diversité biologique française⁷. À cet égard, aucune leçon ne semble avoir été tirée par les autorités publiques des conséquences désastreuses de l'utilisation prolongée du chlordécone aux Antilles. Les outre-mer sont, en outre, des territoires où les conditions climatiques rendent le recours aux produits phytosanitaires encore plus prégnant que sur le territoire hexagonal⁸.

1. Plan national de prévention et de lutte contre les échouages de sargasses, 2018.

2. Si les effets à court terme de la décomposition de ces algues à proximité des lieux de vie sont bien cernés (céphalées, maux de ventre, évanouissements, vomissements), les conséquences à long terme sont assez méconnues.

3. Carine David et Victor David, « Les sargasses, d'objet juridique non identifié à catalyseur de droits », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 2023, pp. 585-605.

4. Avec une exposition à des taux d'émission d'hydrogène sulfuré ou d'ammoniac jusqu'à dix fois supérieurs aux concentrations considérées comme non impactantes (<https://www.madinainair.fr/>).

5. Les services de l'État en Martinique, « Le GIP Sargasses entre dans sa phase opérationnelle avec un budget et une nouvelle direction », dernière mise à jour le 01 août 2024.

6. RCI Web et Yva Gelin, « Un cas de contamination aiguë par expositions aux sargasses détecté », RCI Martinique, dernière mise à jour le 2 février 2023.

7. « La stratégie dans les outre-mer », biodiversité.gouv.fr.

8. Voir le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, table ronde sur l'analyse des enjeux spécifiques à l'Outre-Mer concernant le recours aux produits phytosanitaires, Tome 2 - Comptes rendus des auditions, n° 2000, 14 décembre 2023.

Une dépendance aux produits phytosanitaires ayant des conséquences graves sur la santé et l'environnement

On pourrait postuler que la justice environnementale serait acquise si les politiques publiques permettaient de « remédier à toute une série de problématiques récurrentes qui touchent certains groupes et certaines communautés¹ ». Juridiquement, cela se traduirait par le fait que les décisions prises et les moyens déployés sur divers espaces de la République le soient de sorte à lisser les « inégalités d'exposition aux risques environnementaux² ». L'exemple du chlordécone en montre les failles. Cela pourrait aussi se traduire par l'octroi aux collectivités locales de la compétence pour établir et mettre en œuvre des politiques publiques adaptées aux réalités locales. Dans ce cas, les dispositifs sont réputés ajustés aux enjeux de santé et d'environnement. Il n'importe plus, dès lors, que les résultats obtenus soient les mêmes que pour le reste de la République : ils doivent répondre aux standards de santé environnementale choisis localement, dans les limites de la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle. L'exemple de la Nouvelle-Calédonie permet toutefois de souligner l'illusion que cela peut constituer.

Le « scandale du chlordécone³ », Ou wè douvan, ou pokò wè dèyè⁴

Après seize années de procédure, la justice a rendu une décision de non-lieu définitif, le 2 janvier 2023⁵,

dans le cadre de ce qui est communément appelé « le scandale du chlordécone ». Utilisé durant des décennies en Guadeloupe et en Martinique contre le charançon du bananier, ce pesticide organochloré a empoisonné l'environnement et est soupçonné de provoquer de nombreuses maladies au sein de la population. Le chlordécone a été autorisé en Martinique et en Guadeloupe jusqu'en 1993, sous dérogation, quand sur le reste du territoire français, où il était très peu utilisé, l'usage en avait été interdit depuis 1990.

Cette affaire constitue une autre illustration de la déficience des politiques publiques à l'égard des populations ultramarines. L'ordonnance de non-lieu acte un « scandale sanitaire », sous la forme d'« une atteinte environnementale dont les conséquences humaines, économiques et sociales affectent et affecteront pour de longues années⁶ la vie quotidienne des habitants⁷ » de Martinique et de Guadeloupe. Plus grave, sont soulignés « les comportements sociaux de certains des acteurs économiques de la filière banane relayés et amplifiés par l'imprudence, la négligence, l'ignorance des pouvoirs publics, des administratifs et des politiques qui ont autorisé l'usage du chlordécone⁸ ».

Pourtant, malgré un tel constat, le non-lieu est prononcé, du fait de la difficulté de « rapporter la preuve pénale des faits dénoncés », « commis dix, quinze ou trente ans avant le dépôt de plaintes⁹ », la première ayant été déposée en 2006. L'ordonnance indique s'appuyer sur « l'état des connaissances techniques ou scientifiques » au moment où les faits ont été commis, et considère que ce dernier « ne permettait pas de dire que le lien de causalité certain exigé par le droit pénal » entre la substance en cause et

1. OCDE, « Justice environnementale : contexte, défis et approche nationales », Éditions de l'OCDE, 2024.

2. *Ibid.*

3. Voir notamment Carine David, « Juger l'ignorance, petit florilège en contexte ultramarin », colloque « L'ignorance, les sciences et le droit », Laura Canali, Valentine Delcroix, Saïdou Diop (dir.), Aix-Marseille Université, 25-26 janvier 2024, Aix-en-Provence, *Cahiers Droit sciences et technologies*, n° 30/2025, à paraître.

4. Proverbe signifiant en créole martiniquais qu'il faut toujours rester sur ses gardes.

5. Tribunal judiciaire de Paris, ordonnance de non-lieu, 2 janvier 2023. Il a été fait appel de cette ordonnance devant la cour d'appel de Paris. Celle-là devait initialement se prononcer le 10 juin 2024. L'audience a finalement été reportée à novembre 2024.

6. Entendre ici plusieurs centaines d'années, selon nombre d'études scientifiques.

7. Tribunal judiciaire de Paris, *op. cit.*, p. 316.

8. *Ibid.*

9. Tribunal judiciaire de Paris, *op. cit.*, p. 317.

l'impact sur la santé « était établi¹ ». Une telle affirmation apparaît toutefois discutable. En effet, le chlordécone a été interdit aux Antilles pas moins de quinze ans après les alertes de l'Organisation mondiale de la santé, formulées dès 1979 et alors que la substance avait déjà été interdite aux États-Unis depuis 1976. Des rapports scientifiques avaient au surplus alerté sur les dangers de la molécule, notamment en 1977 et en 1980².

Le constat de l'inaction des services de l'État s'agissant du contrôle des stocks après l'interdiction officielle du produit, en 1993, en Guadeloupe comme en Martinique³, n'a pas non plus été mobilisé, alors que l'instruction de l'affaire a démontré « qu'avant 2002, il n'y a pas eu d'action volontariste de la part des administrations⁴ ».

Pourtant, selon Santé publique France, plus de 90 % de la population adulte des deux îles sont contaminés par ce pesticide⁵, et les Antilles détiennent le record mondial de cancer de la prostate, seulement récemment reconnu comme maladie professionnelle pour permettre l'indemnisation des ouvriers agricoles⁶. En Martinique par exemple, la pêche en eau douce est interdite dans tous les cours d'eau depuis 2009. Il en est de même de la pêche en mer dans certaines zones littorales (baie de Fort-de-France et fonds de moins de vingt mètres sur la côte Nord-Atlantique notamment⁷).

Les suites judiciaires de cette affaire restent indécises. Si, à la suite de son rapporteur public, qui avait déclaré que « la faute de l'État est constituée dès l'origine, lors de l'autorisation provisoire de vente du produit en 1972 », la cour administrative d'appel de Paris

a confirmé la faute de l'État dans l'empoisonnement de la population de Martinique et de Guadeloupe dans un arrêt du 11 mars 2025, ce dernier reste très timide. En effet, l'indemnisation n'est ordonnée qu'à la condition que les plaignants démontrent un préjudice moral d'anxiété, ce que seulement une dizaine des 1 300 plaignants serait en mesure de faire. Le volet pénal pour sa part semble toujours dans l'ornière, la Cour de cassation ayant refusé récemment de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel⁸.

Malgré ses conséquences désastreuses sur l'environnement et la santé humaine, le scandale du chlordécone ne semble pas être pris en compte par les autorités publiques. Le taux d'endémicité des produits phytosanitaires et la biodiversité présente dans les outre-mer pourraient conduire les autorités locales ultramarines à être particulièrement vigilantes quant à l'utilisation exacerbée de ces substances. Pour autant, les choix qui y sont faits semblent des fractales de ceux pris sur les plans national, régional et mondial.

Les pesticides en Nouvelle-Calédonie : la difficile pondération des enjeux de santé environnementale

La Nouvelle-Calédonie, compétente en matière zoophytosanitaire⁹, exige que les substances et produits phytopharmaceutiques utilisés localement soient, respectivement, agréées ou homologués¹⁰. Elle précise notamment qu'« une substance active ne peut être agréée que si, dans la limite des connaissances

1. Tribunal judiciaire de Paris, *op. cit.*, p. 318.

2. Institut de recherche en santé, environnement et travail (Irset), « Études destinées à identifier les dangers et risques sanitaires associés à l'exposition au chlordécone », dernière mise à jour le 3 avril 2024.

3. La procédure a permis d'évaluer à entre 160 et 300 tonnes le stock de Curlone, molécule à la base de la composition du chlordécone, qui a pu faire l'objet de ventes illicites en Martinique et en Guadeloupe après le 30 septembre 1993.

4. Tribunal judiciaire de Paris, *op. cit.*, p. 244.

5. Anses, « Exposition des consommateurs des Antilles au chlordécone, résultats de l'étude Kannari », décembre 2017.

6. Décret n° 2021-1724 du 20 décembre 2021 révisant et complétant les tableaux de maladies professionnelles annexés au livre VII du code rural et de la pêche maritime.

7. Préfecture et ARS de Martinique, « Les mesures prises pour limiter l'exposition des populations » (<https://www.martinique.ars.sante.fr/media/17244/download?inline>).

8. Cour de cassation, pourvoi n° 24-90.016, 5 février 2025.

9. Point 22 de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

10. Loi du pays n° 2017-3 du 7 février 2017 instituant le chapitre II du titre V du livre II de la partie législative du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie (les produits phytopharmaceutiques).

scientifiques actuellement disponibles, celle-ci est appropriée à l'usage prévu et qu'utilisée conformément aux prescriptions d'utilisation, elle n'a aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement¹ ». Ceci permet en quelque sorte, en absence de loi plus globale applicable en Nouvelle-Calédonie, de décliner localement le principe de prévention au cas des produits phytosanitaires. L'agrément est possible soit après avis d'un comité *ad hoc*, soit par équivalence avec les substances approuvées par la Commission européenne². Quelques décisions prises depuis l'adoption de ce cadre suffisent pourtant à démontrer combien les enjeux de santé environnementale soulevés, ou à soulever, tant par les associations que par les services techniques, peinent à se faire entendre face aux enjeux d'autonomie alimentaire et d'économie.

Ainsi, la composition des comités consultatifs est-elle décriée par les associations en ce que, notamment, elle « n'assure pas une représentation équilibrée des intérêts à protéger, les spécialistes étant en nombre insuffisant et les membres de l'administration prédominants³ ». Si l'arrêté fixant cette composition⁴ a en effet été annulé par la cour administrative d'appel de Paris, il est décevant que les juges ne se soient fondés que sur la forme, sans rebondir sur cet argument de l'équilibre des représentations. D'ailleurs, ironiquement, la délibération⁵ couvrant cette irrégularité n'a pas modifié cet équilibre.

Par ailleurs, le tribunal administratif de Nouméa a considéré que, si la Nouvelle-Calédonie pouvait instruire favorablement une procédure d'agrément

malgré le silence gardé par la majorité des membres du conseil consultatif des produits pharmaceutiques, la procédure était irrégulière en l'absence d'information complète de ce comité. En l'occurrence, le fait que l'information manquante était que « la France, déçue du manque d'ambition des critères de définition des perturbateurs endocriniens retenus par l'Union européenne, a décidé de s'engager à utiliser la procédure communautaire autorisant les États à interdire la mise sur le marché de produits contenant de telles substances, sur la base d'analyses scientifiques et techniques menées au niveau national⁶ » n'emporte pas en soi d'erreur d'appréciation de la part de la Nouvelle-Calédonie. Les dispositions locales impliquent en effet que « les substances actives approuvées par la Commission européenne, sauf celles figurant sur la liste des substances candidates à la substitution, sont réputées respecter les exigences nécessaires à leur agrément en Nouvelle-Calédonie et bénéficient de la possibilité d'être agréées par équivalence, sauf si une majorité des membres du comité [...] s'y opposent⁷ ». Cette position du juge souligne l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie par rapport aux choix plus protecteurs de la santé environnementale qui pourraient être fait en droit national, en même temps que l'importance accordée à la qualité de l'information du comité *ad hoc*. Plus récemment, la presse locale s'est fait l'écho de la colère des associations après l'homologation de deux produits contenant du glyphosate⁸, malgré l'avis défavorable d'une association mais aussi de la Direction des affaires sanitaires et sociales de la Nouvelle-Calédonie⁹.

1. Alinéa 2 de l'article Lp.252-4 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie. L'article Lp.252-15 établit pour sa part les critères d'importation, de détention et de mise sur le marché pour les produits phytopharmaceutiques à usage agricole, et l'article Lp.252-37 pour les produits phytopharmaceutiques à usage « jardin ».
2. Articles Lp.252-5 et R.252-4 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie.
3. Cour administrative d'appel de Paris, n° 18PA00909, 18PA00910, 13 décembre 2018.
4. Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, arrêté n° 2017-1041/GNC du 16 mai 2017 relatif au comité consultatif des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin ».
5. Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, délibération n° 123/CP du 5 mars 2019 modifiant la délibération modifiée n° 61/CP du 30 mars 2017 instituant le chapitre II du titre V du livre II de la partie réglementaire du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie (les produits phytopharmaceutiques), p. 3538.
6. TANC, n° 1800073 et n° 1800126, 13 juillet 2018.
7. *Ibid.*
8. Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, arrêté n° 2024-2313/GNC du 27 novembre 2024 relatif à l'homologation de produits phytopharmaceutiques à usage agricole par équivalence.
9. Coralie Cochin et Julie Straboni, « Le gouvernement calédonien autorise deux nouveaux herbicides à base de glyphosate contre l'avis des autorités sanitaires », France Info, dernière mise à jour le 8 janvier 2025.

Difficile, en l'espèce, de crier à l'injustice : cette substance reste agréée en Europe¹ et en France. La question de la garantie de la santé environnementale reste toutefois posée. Comme dans tous les pays du monde où le glyphosate demeure autorisé, les arguments retenus ne portent pas sur l'innocuité d'un produit pour l'environnement ou pour l'être humain, mais sur l'absence d'alternative à un coût économiquement acceptable et sur les précautions prises pour son usage. Ils restent constants quel que soit l'échelon administratif auquel les décisions sont prises.

Ces quelques exemples illustrent les conditions de vie dégradées des populations ultramarines dans leur ensemble, faisant face à des politiques publiques – nationales comme locales – qui s'avèrent incapables de prendre en considération leurs besoins

spécifiques. Entre autres choses, il se pourrait bien que cette inertie des politiques publiques, voire leurs carences fautives, soit à l'origine du désamour particulièrement profond entre les ultramarins et l'État, d'une part, et les élus locaux, d'autre part. Le constat d'un risque de rupture irrémédiable entre l'État et les territoires ultramarins, dénoncé par un récent rapport parlementaire sur l'avenir institutionnel des collectivités ultramarines², est d'autant plus alarmant qu'il est couplé à une défiance des ultramarins vis-à-vis de leurs élus locaux, avec des taux de participation aux élections locales toujours plus bas. Si la vie chère constitue un des éléments d'explication des crises sociales à répétition dans les outre-mer, les questions économiques ne sont pas le seul vecteur de la colère des populations ultramarines, dont il faut saluer la résilience.

1. Règlement d'exécution (UE) 2023/2660 de la Commission du 28 novembre 2023 renouvelant l'approbation de la substance active glyphosate conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission.

2. Philippe Gosselin et Davy Rimane, « Rapport d'information n° 774 sur l'avenir institutionnel des outre-mer », Assemblée nationale, 2025.

Quelle place pour les outre-mer dans la politique indo-pacifique de la France ?

– Fred Constant

Officiellement, les outre-mer seraient aux avant-postes de la stratégie française dans l'Indo-Pacifique, ce nouvel épicode de la compétition géopolitique mondiale¹. Dans un document officiel publié en février 2022², ils sont même réputés en être le « cœur³ », et la France y est aussi définie comme une « nation de l'Indo-Pacifique⁴ ». Une fois n'est pas coutume dans la diplomatie publique nationale, la Nouvelle-Calédonie, La Réunion et la Polynésie française, mais aussi Mayotte et Wallis-et-Futuna, y sont reconnus à part entière. Il n'en a pas été toujours ainsi. En quelques décennies, on est passé de la logique d'un « monobloc d'Outre-Mer » relativement indifférencié, artificiellement coupé de son environnement régional, à une logique de « diversité des outre-mer » et d'affirmation de leur dimension régionale et internationale⁵. Jusqu'aux années 1990, ces territoires sont surtout considérés comme de simples points d'appui maritimes, comme des relais de la politique de puissance ou d'influence nationale et, dans une certaine mesure, comme des vitrines de son modèle politique. Les autorités gouvernementales agissent alors sans concertation avec les élus locaux, et la rhétorique relative à la projection de la France

dans le monde accorde peu de place à ce qui est encore perçu comme une périphérie exotique⁶. À plusieurs reprises, les outre-mer ne sont même pas mentionnés dans les documents de doctrine de défense, livres blancs et autres « revues stratégiques⁷ ».

De quoi ce changement de narratif de la France sur elle-même est-il le signe ? D'une évolution en surface sans prise réelle sur les leviers de décision et la projection internationale des intérêts de la nation tout entière ? Ou au contraire, du triomphe d'un nouveau paradigme qui viendrait consacrer un mouvement amorcé dans les années 2000, avec l'accroissement des compétences internationales des outre-mer et leur association à l'action extérieure de la France⁸ ? À l'évidence, les lignes sont en train de bouger, en dépit de fortes résistances. Le changement de paradigme emporte en effet de nouveaux schémas de partage du pouvoir de décision ainsi que l'invention de nouvelles pratiques diplomatiques, dans un secteur régalien par excellence. Néanmoins, ce sont les territoires d'Outre-Mer qui fondent aujourd'hui la légitimité de la France dans les différents bassins océaniques où elle déploie sa politique extérieure, singulièrement dans la zone indo-pacifique. Après

1. Delphine Allès et Christophe Jaffrelot, *L'Indo-Pacifique*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « L'enjeu mondial », 2024.

2. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), « La stratégie de la France dans l'Indo-Pacifique », Paris, février 2021.

3. MEAE, *op. cit.*, p. 17.

4. *Ibid.*

5. Fred Constant, *op. cit.*

6. De nos jours encore, la faible connaissance des outre-mer dans les milieux politique et administratif traduit leur place ambivalente dans la République française et l'imaginaire national.

7. Frédéric Charillon et Fred Constant, « Les outre-mer dans la politique étrangère de la France », *Politique Étrangère*, vol. 1, n° 25, mars 2025, pp. 5-18.

8. Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, portée par Serge Letchimy, alors député de la Martinique, et votée à l'unanimité par le Parlement.

s'être longtemps autodéfinie comme une nation continentale et européenne *stricto sensu*, la France s'affirme ainsi peu à peu – d'une manière encore trop ponctuelle cependant – comme une nation archipelagique, mondiale et maritime.

Cette évolution est cependant contrariée par un double défi. Le premier concerne les mutations en cours de son environnement stratégique avec la guerre en Europe, le déclassement de celle-là aux yeux des États-Unis, mais aussi le désengagement militaire forcé de la France en Afrique, ou encore les tensions en Méditerranée et drames proche-orientaux. Le second a trait à la crise de sa relation avec ses collectivités d'Outre-Mer, qui a pris une forme paroxystique au cours des émeutes du 13 mai 2024 en Nouvelle-Calédonie aux lourdes conséquences politiques. Nous pouvons également citer la colère populaire contre l'État après le désastre causé par le cyclone Chido à Mayotte, ou, dans une forme moins éruptive, la mobilisation continue des Polynésiens à l'égard d'un passif nucléaire encore loin d'être soldé. Dans ce contexte, quelle place occupent réellement les outre-mer dans la déclinaison territoriale de la politique indo-pacifique de la France¹ ? Sont-ils un atout ou un handicap, un paramètre ou un instrument pour la projection internationale de ses intérêts dans cette zone névralgique² ?

Une mise en discours inédite des outre-mer, qui contraste avec leur sous-investissement public

Lors de son intervention devant les ambassadeurs en janvier 2025, Emmanuel Macron a rappelé son am-

bition de placer les outre-mer au cœur de la stratégie internationale de la France : « La France est un archipel. On regarde trop rarement comme ça en disant que ce n'est qu'un Hexagone. Nos territoires ultramarins nous permettent d'être au cœur de tous les continents. Et comme nous sommes en même temps un grand pays jacobin, et que tous nos territoires ultramarins ont ce jacobinisme en eux, chacun avec leur histoire, ils regardent toujours Paris. Ce n'est pas le meilleur moyen pour [...] optimiser nos potentiels. Il faut avoir une stratégie régionale pour tous nos territoires ultramarins³. »

Selon le chef de l'État, l'espace indo-pacifique est une priorité stratégique. La France y aurait une carte particulière à jouer en tant que nation singulière mais aussi parce qu'elle est le seul État membre de l'Union européenne à y être présent de manière permanente, grâce à ses cinq territoires ultramarins⁴. Dans la droite ligne du basculement états-unien vers l'Asie-Pacifique, ces outre-mer bénéficient d'un intérêt marqué de la part d'une France qui cultive opportunément son identité océanienne. Ainsi que l'écrivent Jean-Marc Regnault et Raihaamana Tevahitua, « des collectivités qui semblaient naguère de moindre intérêt permettraient aujourd'hui à la France de se considérer comme une puissance aux antipodes de son assise continentale⁵ ». Pour autant, la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie, La Réunion, Mayotte et Wallis-et-Futuna font-ils l'objet d'un reclassement stratégique⁶ ? Ce n'est pas si sûr, compte tenu de l'inadéquation entre les moyens déployés et l'ambition affichée. Jérôme Pellistrandi, rédacteur en chef de la *Revue défense nationale*, a été l'un des premiers à tirer la sonnette d'alarme : « Ces points d'appui sont autant d'interfaces stratégiques qui nous permettent d'agir et de pouvoir ainsi peser sur les transformations en cours, en particulier dans l'immensité de la zone indo-pacifique, où la montée en puissance de la

1. Paco Milhiet est l'auteur de l'une des premières thèses universitaires sur ce sujet. Voir sa *Géopolitique de l'Indo-Pacifique. Enjeux internationaux, perspectives françaises*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2022.

2. Ce texte reprend des idées-forces exprimées pour la première fois dans : Frédéric Charillon et Fred Constant, *op. cit.*

3. Discours prononcé lors de la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs, Paris, palais de l'Élysée, 6 janvier 2025. En ligne sur le site de l'Élysée.

4. Le président Macron a développé ce point pour la première fois dans un discours prononcé à Saint-Denis le 23 octobre 2019.

5. Jean-Marc Regnault et Raihaamana Tevahitua, « Les outre-mer dans la stratégie indo-pacifique de la France », *Revue internationale et stratégique*, n° 129, 2023, pp. 83-91.

6. Dans ma *Géopolitique des outre-mer*, je soumetts à l'analyse l'hypothèse d'un déclassement stratégique des outre-mer situés sur la façade Atlantique et Caraïbes.

Chine ne doit pas laisser indifférent. D'où l'importance de l'outil maritime, indispensable pour contrôler ces espaces. Or, il faut bien admettre qu'il y a eu érosion réelle de nos capacités et de véritables lacunes capacitaires qui commencent à peine à être résorbées¹. » Certes, la loi de programmation militaire 2024-2030 qui a été adoptée l'an dernier réduit les risques de rupture capacitaire, laquelle a pendant longtemps caractérisé les moyens déployés dans cette zone immense, mais elle ne permettra pas de combler entièrement un retard accumulé par des décennies de sous-investissement public.

À ce jour, les ressources disponibles (effectifs et équipements) ne permettent pas à la France d'assurer pleinement ses missions de souveraineté, en ce qui concerne notamment la protection de ses 1,6 million de citoyens habitant dans les outre-mer ou la surveillance de son immense zone économique exclusive (ZEE), dont 90 % se trouvent dans la zone indo-pacifique. Elles ne permettent pas non plus d'offrir aux pays riverains une « troisième voie » alternative à la compétition ouverte entre les États-Unis et la République populaire de Chine. Selon la Fondation pour la recherche stratégique², le rythme de renforcement des moyens déployés en permanence sur zone reste insuffisant face au « réarmement naval massif dans la région [...]. Ses capacités semblent limitées pour couvrir, rien que dans le Pacifique, un territoire de la taille de l'Europe. Le déploiement permanent d'un navire d'assaut amphibie de classe Mistral changerait radicalement la situation. Par ailleurs, intégrer des soldats des différents États membres de l'Union européenne dans les déploiements militaires français, ou directement sur les bases françaises en Indo-Pacifique, permettrait de renforcer une dimension européenne qui restera, malheureusement, très limitée sur le plan capacitaire ».

Pour l'heure, certaines menaces extérieures – citons l'immigration clandestine, les trafics illicites ou encore les ingérences de pays inamicaux – exploitent, voire exacerbent, les vulnérabilités locales entretenues par les insuffisances de l'action des pouvoirs publics.

Refonder la relation transocéanique avec les outre-mer pour libérer leur potentiel stratégique

L'actualité rappelle périodiquement³ la nécessité d'inventer un nouveau modèle de gouvernance transocéanique. Depuis la réélection d'Emmanuel Macron, la Nouvelle-Calédonie et Mayotte connaissent une « crise ouverte », rendue encore plus aiguë dans le second cas par les dommages causés par le cyclone Chido. En Nouvelle-Calédonie, l'héritage des accords de Matignon et de Nouméa est mis à mal par un processus de « sortie des accords » mal négocié par l'État avec les formations indépendantistes⁴. Les émeutes qui y ont éclaté en 2024 pendant plusieurs semaines ont exacerbé les oppositions politiques, et propulsé au-devant de la scène publique les courants les plus radicaux des mouvances loyalistes et indépendantistes. Les difficultés des parties prenantes à sortir de l'impasse politique actuelle sont aggravées par une dégradation marquée de la situation économique et financière du territoire. A-t-on atteint un point de rupture⁵ ? À Mayotte, le cyclone Chido a été un puissant révélateur des insuffisances de l'État et de la gouvernance locale. Là encore, les frustrations sociales ont généré des vagues de

1. *Revue défense nationale*, vol. 8, 2019, p. 6.

2. Antoine Bondaz, « La France, une puissance d'initiatives en Indo-Pacifique », Paris, Fondation pour la recherche stratégique, n° 37, 2022, p. 7.

3. Tous les dix ans en moyenne, on observe des mouvements sociaux de grande ampleur en Outre-Mer, qui suscitent des mesures d'apaisement sans prise réelle sur les causes structurelles qui les ont déclenchés.

4. Fred Constant, « Emmanuel Macron et "l'Autre France". Des problèmes publics du passé récent aux défis du futur proche », *Esprit*, janvier-février 2024, pp. 131-140.

5. Fred Constant, « New Caledonia/Kanaky: Toward a Breaking Point? » dans Fred Constant, *Overseas Territories in World Affairs: Linking Up Subnational, National and International Politics*, New York, Palgrave Macmillan, 2024, pp. 173-175.

populisme et engendré un processus pernicieux de « migrantisation¹ » des problèmes publics en faisant de la question migratoire la clé universelle de leur règlement. Ce processus politique transocéanique, aussi dangereux que simpliste, « aggrave les problèmes en prétendant les résoudre en ignorant les savoirs qui proposent des solutions adaptées aux véritables enjeux² ».

À l'évidence, libérer le potentiel stratégique des outre-mer appelle à juguler ces crises ouvertes (Nouvelle-Calédonie, Mayotte) ou latentes (Polynésie française) en refondant la relation transocéanique avec la République française. Au-delà des rapports officiels sans lendemain³, cette refondation doit privilégier des relations de considération et de respect mutuels : pour que les outre-mer soient des atouts pour la France, il est nécessaire que la France soit aussi une chance pour les outre-mer. Dans cette perspective, il convient de renforcer le dialogue avec leurs élus, dans le but de dégager des orientations transpartisanes susceptibles de répondre efficacement aux aspirations des populations locales. Chaque outre-mer appelle des solutions spécifiques, déclinées en idées, en projets et en budgets. Dans tous les cas, la dimension internationale devrait être davantage développée et explorée. Après plus de vingt-cinq ans de coopération régionale, des marges de progression existent encore pour renforcer l'ancrage de chacun de ces territoires dans son bassin océanique, mais aussi pour dépoliariser leur relation avec l'État en permettant à ce dernier d'en faire des avantages pour eux-mêmes et pour la France dans son ensemble.

Rapporté à l'espace indo-pacifique, l'enjeu est donc bien de convertir chacune de ces collectivités en « extrêmes stratégiques, c'est-à-dire potentiellement en autant d'éléments précieux d'une stratégie globale, à préserver et à traiter en conséquence, permettant

de développer des synergies vertueuses à l'autre bout du monde⁴ ». Dans ce but, il est impératif d'associer plus étroitement les élus locaux en amont et en aval de la politique étrangère nationale. Celle-là pourrait être davantage territorialisée dans sa conception ainsi que dans sa mise en œuvre. La France gagnerait à *pratiquer* une diplomatie multimodale⁵ et multiscalaire, mieux concertée et coordonnée avec ses collectivités d'Outre-Mer, dans l'intérêt, bien compris, de celles-ci mais aussi de sa politique d'influence. Des initiatives ont déjà été prises en ce sens, qui pourraient être systématisées. La politique extérieure nationale y gagnerait en ancrage territorial sensible tandis que les élus locaux s'approprieraient mieux les contraintes de l'État.

Pour l'heure, les vulnérabilités des outre-mer les exposent aux ingérences extérieures⁶. La Russie, l'Azerbaïdjan mais aussi la Chine s'intéressent de près à ces territoires éloignés. Les deux premiers pays entendent répondre – ponctuellement ? – aux positions françaises sur la guerre en Ukraine et le conflit du Haut-Karabakh. Quant au géant asiatique, il cible depuis plusieurs années la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, sous divers couverts de coopérations culturelle, économique et financière. Pour leur part, le ministre des Affaires étrangères, Jean-Noël Barrot, et son collègue des Outre-Mer, Manuel Valls, ont dénoncé de concert ces tentatives de déstabilisation venues de l'étranger. Si elles ne sont en rien la source des troubles politiques et sociaux des territoires concernés, elles constituent certainement une raison supplémentaire pour que la politique étrangère de la France s'intéresse davantage à ses outre-mer. Comme nous l'écrivions avec Frédéric Charillon, « dans la compétition internationale qui s'exacerbe chaque année davantage, les outre-mer ne peuvent plus être ces parents éloignés, aux

1. Benjamin Boudou, « Du cyclone à la submersion : la "migrantisation" des problèmes publics », AOC, 5 février 2025.

2. *Ibid.*

3. Pierre Egéa et Frédéric Montlouis-Félicité, « Les outre-mer, notre défi commun », rapport au président de la République, Paris, 2024.

4. Frédéric Charillon et Fred Constant, *op. cit.*

5. Christian Lecherchy, « L'intégration régionale de la France dans le Pacifique océanique, une diplomatie multimodale », *Journal de la Société des océanistes*, n° 140, janvier-février 2015, pp. 105-121.

6. Voir Fred Constant, *Géopolitique des outre-mer. Entre déclassement et (re)valorisation*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2023 ; Christophe Pantz, « Azerbaïdjan, une puissance (du) "Pacifique" ? Anachronisme géopolitique et répercussion d'une escalade diplomatique avec la France », *Revue internationale et stratégique*, n° 872, été 2024, pp. 65-70 ; Anne-Mary Brady, « When China Knocks At the Door of New Caledonia », Sydney, Australian Strategic Policy Institute, 2024.

fonctions financières variées, à l'exotisme redécouvert dans une intermittence parfois condescendante, sur lesquels on ne se penche qu'en cas de malheur et dont on estime qu'ils sont mieux lotis que leurs voi-

sins qui ne sont pas français. Faute d'un aggiornamento profond pour penser différemment ces territoires dans le grand jeu international, ils seront perdus pour la France et pour sa diplomatie¹ ».

1. Frédéric Charillon et Fred Constant, *op. cit.*

Conclusion

– Jeanne Belanyi

Nombreux sont les rapports et les études venus apporter un éclairage sur la situation socio-économique des territoires ultramarins, dressant un panorama qui, tout en documentant l'état et la singularité de chaque territoire, révèle l'ampleur de la crise économique, sociale et sociétale. **Du droit à la santé au droit à un environnement sain, en passant par la problématique pérenne du pouvoir d'achat, les données qui y sont évoquées sont un condensé des artères entravées d'une République, venant nourrir un sentiment de déclassement croissant.** Il en ressort le sentiment que l'égalité réelle promise aux ultramarins ne serait finalement qu'une façade à la peinture écaillée : le sous-développement économique, les taux de chômage, de pauvreté ou d'illettrisme, la paupérisation et l'éducation au rabais ne sont que le croquis inachevé d'une réalité éloignée des promesses républicaines.

S'il n'est « assurément pas aisé d'aborder la question du politique dans les sociétés d'outre-mer¹ », caractérisées non seulement par leurs trajectoires historiques distinctes mais également par « leurs extraordinaires diversités² » qui fait bien souvent mentir l'expression généralisante « outre-mer », il est une constante qui irrigue, tel un fil conducteur, les recommandations du présent rapport : celle d'une **demande accrue de territorialisation, d'adaptation et de prise en considération des réalités locales**, qui s'inscrit dans le prolongement d'une volonté d'ampleur nationale de voir se concrétiser la mise en place d'une gestion publique adaptée aux singularités et potentialités propres des territoires.

Dans le cadre de cette approche territorialisée, et tandis que l'autorisation du Conseil de l'Union

européenne renouvelant le **régime de l'octroi de mer** arrivera à échéance en 2027, il conviendrait de mener en amont de la demande de renouvellement **un état des lieux « dépassionné », territoire par territoire, de cet outil**, qui doit avant tout être au service de stratégies de développement adaptées face à des économies structurellement vulnérables. La mise en place de telles politiques différenciées ne peut s'affranchir du regard de terrain et de proximité des élus locaux : alors que d'un bout à l'autre du territoire national, ces derniers dénoncent la fin du modèle financier local, l'octroi de mer leur garantit une autonomie fiscale et donc des marges de manœuvre pour mettre en place des politiques de développement différenciées et adaptées. Objet de débats réguliers car taxée de complexité et de manque de lisibilité, **toute réforme de l'octroi de mer devrait en outre s'atteler au phénomène de double invisibilité qui le caractérise, afin que le consommateur domien puisse savoir d'une part combien il paie et, d'autre part, comment cet argent est utilisé.**

En matière de justice environnementale, il ressort du présent rapport que la liste des facteurs conduisant à des atteintes à la santé des populations ultramarines est longue, la déficience notable des politiques publiques à l'égard des ultramarins nourrissant dès lors légitimement une défiance parmi ces derniers. **Certaines problématiques identifiées comme communes, tels que l'accès entravé à l'eau potable, le grand retard en matière de gestion des déchets et l'exposition à des phénomènes climatiques de plus en plus puissant, ne peuvent occulter la nécessité d'octroyer aux**

1. Justin Daniel, « Cadre institutionnel et vie politique outre-mer », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 113, 2005, pp. 113-123.

2. *Ibid.*

collectivités locales la compétence pour établir et mettre en œuvre des politiques publiques adaptées aux réalités locales, à l'image de la lutte contre les échouages de sargasses, ce qui implique une action coordonnée des différentes collectivités.

Enfin, alors que l'ambition de placer les outre-mer au cœur de la stratégie internationale de la France contraste avec le sous-investissement public qui les caractérise, **un nouveau modèle de gouvernance transocéanique doit s'imposer**. Il serait fondé,

d'une part, **sur un dialogue renforcé avec les élus de ces territoires pour dégager des orientations transpartisanes susceptibles de répondre efficacement aux aspirations des populations locales et, d'autre part, sur une association approfondie de ces mêmes élus à la politique étrangère nationale, en amont et en aval**, qui permettrait de répondre à l'ambition des territoires ultramarins d'une intégration accrue au sein de leur environnement régional et international.

Table

des matières

- 01 Préface
–**Jean-Marc Ayrault**
- 02 Avant-propos
–**Patrick Chamoiseau**
- 03 Introduction
–**Jeanne Belanyi**
- 05 Les populations ultramarines face à la vie chère
- 05 La vie chère, un accélérateur des nouvelles précarités ?
–**Jimmy Bonmalais, Kamala Tacoun**
- 08 L’octroi de mer comme outil d’un développement territorial équilibré
au service du pouvoir d’achat
–**François Hermet, Jean-François Hoarau**
- 13 Les populations ultramarines en quête de justice environnementale
–**Carine David, Sylvine Aupetit**
- 21 Quelle place pour les outre-mer dans la politique indo-pacifique
de la France ?
–**Fred Constant**
- 26 Conclusion
–**Jeanne Belanyi**

Reconnue d'utilité publique dès sa création, la Fondation Jean-Jaurès est la première des fondations politiques françaises. Elle est présidée par **Jean-Marc Ayrault**.

Indépendante, européenne et sociale-démocrate, elle se veut depuis plus de trente ans un lieu de réflexion, de dialogue et d'anticipation.

La collection des « Rapports », dirigée par **Laurent Cohen** et **Jérémy Peltier**, répond à l'ambition de faire naître analyses pertinentes et propositions audacieuses, mais aussi de mettre cette production intellectuelle et politique au service de tous.



© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETS GRAPHICS

AVRIL 2025

Derniers rapports et études :

04_2025 : « La RSE, ça dégage ? » Histoire et avenir de l'engagement des entreprises
Denis Maillard

03_2025 : L'école de la République à l'épreuve de la montée de l'antisémitisme
Valérie Boussard, Deborah Elalouf, François Kraus, Iannis Roder

03_2025 : Les conflits dans l'est de la République démocratique du Congo. Voisins cupides, groupés armés et prédation minière
Pierre Jacquemot

02_2025 : « Micro-comptoirs ». Enquête sociologique sur la France des PMU
Mirabelle Barbier, Jérôme Fourquet, Gaspard Jaboulay, Jérémie Peltier, avant-propos d'Emmanuelle Malecaze-Doublet

02_2025 : Le fer avec les territoires. Réflexions personnelles sur le rôle du train au service des territoires et de la qualité de vie
Jean-Pierre Farandou

01_2025 : De la guerre contre les drogues à une politique de réduction des risques. Les leçons de ce qu'il faut cesser d'appeler les « salles de shoot »
Gustav Fiere

01_2025 : J'éprouve donc je suis. Des politiques du sensible pour réhumaniser notre quotidien
Paul Klotz (coord.)

01_2025 : Les politiques industrielles européennes : des avancées à préserver, des réformes à entreprendre
Louis-Samuel Pilcer, Anaïs Voy-Gillis, Dimitri Zurstrassen

12_2024 : Ce que la proportionnelle peut apporter (ou non) à la démocratie
Jean-Marc Ayrault, Émeric Bréhier, Antoine Bristielle, Dorian Dreuil, Gilles Finchelstein, Denys Pouillard, Marinette Valiergue

-  [fondationjeanjaures](https://www.facebook.com/fondationjeanjaures)
-  [@j_jaures](https://twitter.com/@j_jaures)
-  [fondation-jean-jaures](https://www.linkedin.com/company/fondation-jean-jaures)
-  www.youtube.com/c/FondationJeanJaures
-  [fondationjeanjaures](https://www.instagram.com/fondationjeanjaures)
-  [fondationjeanjaures](https://www.soundcloud.com/fondationjeanjaures)
-  [fondationjjaures.bsky.social](https://bsky.app/profile/fondationjjaures.bsky.social)
-  bit.ly/4g6UANC

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS