

- + La politique spatiale française et européenne
- + Les enjeux des métavers
- + La création du Conseil national de la Résistance

Les défis des outre-mer

- La diversité des outre-mer • Quel développement économique ?
- La transition écologique



Sommaire

5 **Politiques publiques**

**France et Europe :
quelles politiques spatiales ?**

La rédaction de *Vie publique*
avec le concours de *Cahiers français*

15 **Dossier** **Les défis des outre-mer**

**16/ Les multiples facettes
des outre-mer**

Jean-Christophe Gay

**24/ Des Français à part ?
L'affirmation identitaire
dans les outre-mer**

Benoît Carteron

**34/ Adversité et diversité
des outre-mer français**

Frédéric Chantreuil, Jean-François Hoarau,
Isabelle Lebon, Yannick L'Horty,
Sébastien Mathouraparsad

**50/ Le développement
ultrapériphérique : un défi
pour les politiques publiques**

Frédéric Chantreuil, Jean-François Hoarau,
Isabelle Lebon, Yannick L'Horty,
Sébastien Mathouraparsad

**62/ Stratégie maritime :
quelle place pour les outre-mer ?**

La rédaction de *Vie publique*

66/ Grand entretien

Avec Christian Buchet

**« Il y a un formidable potentiel
maritime dans les outre-mer »**

**72/ L'agriculture des départements
et régions d'outre-mer : à la croisée
des chemins**

Jacques Andrieu

**84/ Les plus
de la rédaction**

84/ *Ce qu'il faut retenir*

85/ *Les mots du dossier*

86/ *Les chiffres clés*

87/ *Les dates clés*

88/ *Pour en savoir plus*

91 **Entretien**

**Métavers : les nouveaux enjeux
pour la France et l'Europe**

Entretien avec Bernard Benhamou

99 **Le point sur**

**Parcoursup,
un dispositif contesté**

Alban Mizzi

103 **C'était en... mai 1943**

**La création du Conseil national
de la Résistance**

Olivier Wieviorka



→ Retrouvez l'univers *Cahiers français* sur
www.vie-publique.fr/cahiers-francais

→ **Les fiches** au format mobile



France et Europe : quelles politiques spatiales ?

La rédaction de *Vie publique*
avec le concours de *Cahiers français*

La France et l'Union européenne ont défini une stratégie spatiale dès les années 1960. Si le lanceur Ariane est un succès indéniable, les enjeux de la politique spatiale ont beaucoup évolué avec la militarisation croissante de l'espace, l'émergence d'acteurs privés et celle de nouvelles puissances... Face à ces nouveaux défis, quelle est la stratégie de la France et de l'Europe ?

Télécommunications, GPS, météorologie, images envoyées par le télescope James Webb... Les images et les thèmes de la conquête spatiale ne sont plus

l'apanage des seuls chercheurs. Les industriels et les acteurs privés interviennent de plus en plus dans l'espace. C'est l'émergence du *NewSpace*. Après le temps des agences spatiales publiques vient celui d'une industrie spatiale privée. Ainsi, Blue Origin (groupe Amazon) et SpaceX (fondé par Elon Musk) développent leurs propres lanceurs. Dans le même temps, l'espace revêt une importance stratégique centrale pour les armées modernes. Certaines puissances assument de plus en plus ouvertement la militarisation et l'« arsenalisation » de l'espace. L'Europe a hérité en partie du savoir-faire français

du début de l'ère spatiale. Face au *NewSpace* des entreprises américaines ou à la militarisation de l'espace, quelle(s) politique(s) appliquer ?

France puis Europe : deux puissances spatiales ?

Après l'Union soviétique et les États-Unis, la France se lance dans la conquête spatiale au début des années 1960. Dès 1961, elle fonde le Centre national d'études spatiales (CNES), placé sous l'autorité du Premier ministre. En 1964, le village de Kourou, en Guyane, est choisi afin d'y bâtir un site de lancement, qui ne deviendra opérationnel qu'en 1967. Aussi est-ce de la base saharienne d'Hammaguir que décolle, le 26 novembre 1965, la fusée *Diamant*, qui permet à la France d'accéder au



Darmstadt (Allemagne) : salle de contrôle d'ESRO 2B en 1968. Il s'agit du premier satellite artificiel développé par le Conseil européen de recherches spatiales et lancé depuis la base aérienne de Vandenberg en Californie

EUROPEAN SPACE AGENCY/
FLICKR/CC BY-SA 2.0

rang de troisième puissance spatiale. À son bord a pris place un petit engin de 39 kilos, le premier satellite artificiel tricolore baptisé *Astérix A1*, dont la mise sur orbite est une réussite. Le lanceur *Diamant* enregistre, dans ses différentes versions, dix succès sur douze lancements jusqu'en 1975.

Dès les années 1960, l'intérêt de créer une structure spatiale européenne est évoqué. Le développement d'un programme ambitieux nécessite en effet des investissements considérables qui excèdent les moyens de la France, dont les ambitions se tournent en parallèle vers d'autres programmes très dispendieux (avion supersonique *Concorde*, force de frappe nucléaire, paquebot *France*, etc.). La France est donc à l'initiative de la création du Centre européen pour la construction de lanceurs

d'engins spatiaux (Cecles) et du Conseil européen de recherches spatiales (CERS), qui associe la Belgique, l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas, l'Italie, la France et la Grande-Bretagne, ainsi que l'Australie en tant que membre associé. Avec son site de Woomera, l'Australie offrait alors l'avantage de fournir une base de lancement.

Naissance de l'Europe spatiale

Les débuts de l'Europe spatiale sont en demi-teinte. Si la coopération au sein du CERS est un succès avec la construction de sept satellites scientifiques jusqu'en 1972, la mise au point du lanceur lourd *Europa* se révèle être un échec. Après cinq tirs réussis entre juin 1964 et novembre 1966 de la base de

Woomera, *Europa 1* enchaîne cinq échecs consécutifs de 1967 à 1971. Une nouvelle version, *Europa 2*, destinée à lancer un satellite de télécommunication géostationnaire de 360 kg, ne rencontre pas davantage de succès lors de son premier et unique lancement, en novembre 1971, de la base de Kourou, en Guyane.

Ces échecs répétés du lanceur *Europa* pèsent sur l'Europe spatiale et sur l'ambition d'une véritable indépendance dans le lancement des satellites. Le manque de coordination entre les partenaires européens est mis en cause tandis que la Grande-Bretagne et l'Italie choisissent, dès 1969, de quitter le projet. La crise s'achève le 30 mai 1975 avec la création par onze États d'une institution intergouvernementale, l'Agence spatiale européenne (en anglais European Space Agency – ESA). La base de Kourou est choisie comme centre spatial européen. Sa proximité avec l'équateur, où la force de gravité est très légèrement inférieure, permet d'obtenir une vitesse de lancement plus élevée.

Des succès européens

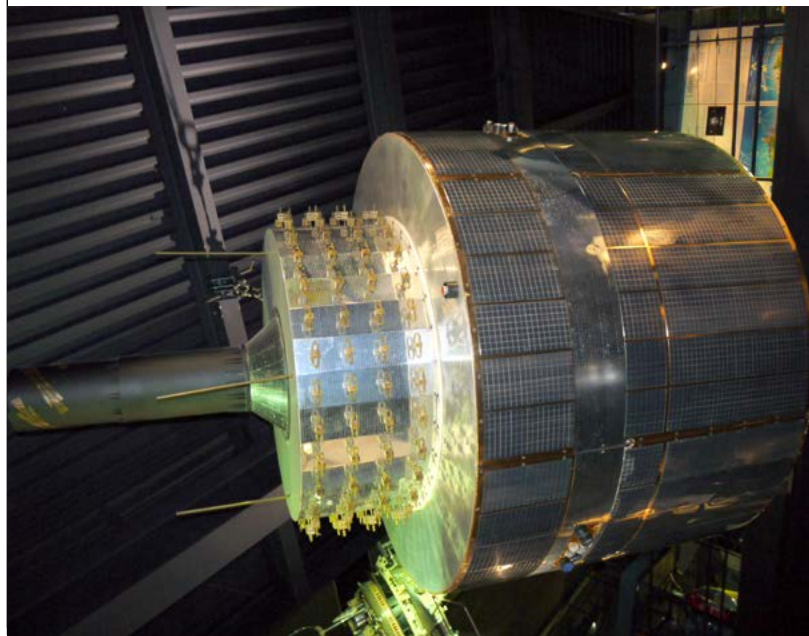
L'Europe devient une puissance spatiale après le lancement réussi de la fusée *Ariane 1*, le 24 décembre 1979. C'est le début d'une série de succès. Suivront *Ariane 2*, 3 et 4, des versions plus imposantes du lanceur européen qui permettront de lancer sur orbite géostationnaire des satellites de plus en plus lourds. Le lanceur *Ariane* totalise 245 succès pour 257 lancements dans ses différentes versions, entre le 24 décembre 1979 et le 13 décembre 2022, date à laquelle *Ariane 5* accomplit son dernier vol pour mettre sur orbite trois satellites, avant d'être remplacée par *Ariane 6*, dont le premier lancement est prévu à la fin de l'année 2023. Le programme Ariane, d'abord destiné à assurer l'indépendance spatiale de l'Europe, est devenu un succès commercial pour la mise sur orbite géostationnaire de satellites, au point de détenir près de la moitié du marché mondial.

L'Europe dispose aujourd'hui de la deuxième industrie spatiale de pointe au monde. En 2021, le secteur a réalisé selon Eurospace 8,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires et près d'un tiers des satellites sont fabriqués en Europe. Grâce à ces moyens, l'Union européenne (UE) a pu mettre en œuvre des programmes spatiaux importants destinés en particulier à l'observation de la Terre (Copernicus), à la radionavigation par satellites (Galileo), au système de navigation par recouvrement géostationnaire (Egnos). D'autres programmes sont en cours de développement portant sur la surveillance de l'espace (SSA) et les télécommunications gouvernementales sécurisées par satellites (Govsatcom).

Les ambitions européennes sont allées plus loin avec le projet Hermès de navette spatiale habitée, développé à partir de 1987. Mais les coûts très élevés de développement ont dissuadé l'Allemagne de poursuivre l'aventure au moment où la réunification imposait de lourds efforts budgétaires. Le programme Hermès fut ainsi abandonné en 1992.

Maquette de Météosat 1, satellite météorologique géostationnaire européen développé sous maîtrise d'œuvre de l'Agence spatiale européenne (ESA)

PLINE/CC BY-SA 3.0



France et Europe : des stratégies divergentes ?

Dualité du secteur spatial français

La France se distingue par sa place prépondérante dans l'industrie spatiale européenne en occupant à elle seule un peu plus de la moitié du secteur et 35 % des emplois concernés. Elle a mis en place dans l'espace un ensemble performant de systèmes d'observation et de transmissions. Ces systèmes ont pu être développés grâce à la capacité française à exploiter des technologies à la fois civiles et militaires. Le CNES est bien représentatif de cette dualité. Cet organisme est investi de missions civiles comme militaires, auxquelles concourent les mêmes moyens opérationnels et les mêmes compétences. Le CNES met ainsi au service des armées les moyens opérationnels suivants :

- le Centre spatial guyanais (CSG), à Kourou. Il assure à la France et à l'Europe un accès autonome à l'espace ;
- des moyens optiques de surveillance de l'espace. Des télescopes permettent de surveiller des orbites hautes en complément des radars ;
- un réseau de stations de télécommande et de télémessure de satellites. Le CNES assure le contrôle de satellites militaires évoluant en orbite basse.

Les satellites peuvent avoir un usage aussi bien civil que militaires. L'État achète par exemple des satellites de télécommunication militaire Syracuse 4 et octroie contractuellement à des partenaires industriels le droit de commercialiser les capacités non utilisées par les armées.

Des écarts d'ambition au sein de l'Europe spatiale

L'Europe spatiale repose aujourd'hui sur les États membres qui la financent, l'ESA depuis 1975 et l'Union européenne depuis 1987. La coordination institutionnelle est assurée par un Conseil espace, c'est-à-dire des

réunions entre le Conseil de l'UE et le conseil de l'ESA. Cette structure institutionnelle morcelée a été maintes fois critiquée. Pour cette raison, un règlement du 28 avril 2021 dote l'UE d'un programme spatial pour la période 2021-2027 (14,8 milliards d'euros de budget) et d'une Agence de l'Union européenne pour le programme spatial (Euspa). L'Euspa est responsable de tous les programmes spatiaux de l'UE et assure une coordination qui jusque-là faisait défaut.

Tous les États membres n'ont pas les mêmes ambitions pour l'Europe spatiale, en dépit de la réforme institutionnelle en cours. La France, très engagée, peine souvent à convaincre certains autres partenaires de l'intérêt de ne plus dépendre des moyens spatiaux américains.



Lanceur Ariane 5
équipé du
télescope spatial
James Webb
de la NASA, sur
la rampe de
lancement du port
spatial européen.
Centre guyanais
de Kourou, jeudi
23 décembre 2021

NASA/BILL INGALLS/
PUBLIC DOMAIN

Un principe non contraignant de préférence européenne dans l'usage des lanceurs pour des missions institutionnelles a été adopté en 2007 et amendé en 2017 par dix-huit États membres de l'ESA. Il est toutefois peu suivi. Ainsi observe-t-on une concurrence entre États, voire une divergence d'intérêts économiques, stratégiques ou diplomatiques. La suppression de 527 postes au sein d'ArianeGroup, en 2022, ou le changement de site de production des moteurs d'Ariane 6, de Vernon, en France, pour Ottobrunn, en Allemagne, témoignent de la précarité des installations industrielles ou des désaccords entre États membres.

Un budget spatial européen insuffisant ?

En décembre 2022, les vingt-deux membres de l'Agence spatiale européenne ont voté un budget de 16,9 milliards d'euros pour les années 2023-2025. Ces crédits permettront de financer une multitude de programmes aussi bien dans les domaines des lanceurs, des satellites que pour le recueil des données spatiales nécessaires au bon fonctionnement des activités terrestres : l'observation de la Terre et le suivi du climat, les sciences, les télécommunications, la géolocalisation... Ce budget a beau représenter une augmentation de 17% par rapport au budget spatial de la précédente période, il reste malgré tout très en deçà de celui des États-Unis, de l'ordre d'une cinquantaine de milliards de dollars par an.

Contrairement aux Européens, les États-Unis disposent de capitaux privés très importants. Depuis le Commercial Space Act de 1998, qui a préparé la révolution du *NewSpace*, des opérateurs privés peuvent investir dans l'industrie spatiale américaine. L'Europe, quant à elle, pâtit d'une dispersion des outils de production sur son territoire, favorisée par la règle dite « du retour géographique », définie par la convention de l'ESA. La contribution financière versée par un État membre de l'ESA est redistribuée en proportion à ses

industries par attribution de contrats. Il en résulte une duplication des savoir-faire et un ralentissement de la production industrielle.

Les nouveaux défis

Le secteur spatial a longtemps été réservé à quelques nations, à leurs agences spatiales et à des entreprises financées par des fonds publics. La nature stratégique des activités spatiales, des investissements lourds et des cycles de développement longs expliquent le poids des investissements et la durée des cycles jusqu'à une époque récente. Apparu aux États-Unis, le *NewSpace* a bouleversé ces équilibres depuis les années 2010 en faisant une place plus importante aux acteurs privés, en réduisant significativement les coûts mais aussi en utilisant les méthodes de la nouvelle économie.

Un retard dans le *NewSpace*

En comparaison, le modèle économique de l'industrie spatiale européenne reste classique, avec quatre groupes industriels qui dominent : ArianeGroup comme maître d'œuvre pour les lanceurs et trois maîtres d'œuvre concurrents pour les systèmes satellitaires – Airbus Defense and Space, Thales Alenia Space et Orbitale Hochtechnologie Bremen. Toutes ces entreprises, issues du secteur aéronautique ou de la défense, reposent sur un modèle traditionnel, avec une multitude de sous-traitants répartis dans toute l'Europe et une séparation nette entre les activités de construction des satellites, les activités de lancement et celles visant à exploiter l'utilisation de ces satellites mis sur orbite.

Ce modèle qui a fait ses preuves est désormais concurrencé par de nouveaux acteurs privés comme Jeff Bezos avec Blue Origin et Elon Musk avec SpaceX. Des pays émergents comme le Brésil ou l'Afrique du Sud ont également pris pied dans ce secteur devenu un marché particulièrement dynamique, puisqu'il enregistre une croissance moyenne de 6,7% par an depuis 2005. Signe que la France tente

de rattraper son retard dans le *NewSpace*, la tutelle du secteur spatial est passée en 2020, pour la première fois depuis soixante ans, du ministère de la Recherche à celui de l'Économie. Le plan de relance « France 2030 », actionné en octobre 2021, consacre 1,5 milliard d'euros au volet spatial. S'il prévoit de rattraper le retard dans certains segments de marché (lanceurs réutilisables, constellations de petits satellites placés en orbite) et de maintenir des compétences nationales jugées critiques, le plan vise aussi à soutenir des start-up et des PME porteuses de projets de service innovants utilisant des données spatiales. Un « plan nanosatellites » sous forme d'appel à projets s'attache en outre à développer ce segment des satellites de toute petite taille, devenu essentiel pour le *NewSpace*.

Zoom

La filière spatiale en France

Le secteur de l'industrie spatiale en France représente 1704 sociétés qui emploient 33200 salariés. Une soixantaine d'entreprises, dites *pure-players*, sont exclusivement actives dans le domaine spatial. Elles concentrent 70% des 10,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires du secteur et 48% des effectifs. Ces sociétés peuvent être des industriels de l'espace (Arianespace, Thales Alenia Space, Airbus Defence and Space) ou des acteurs institutionnels (le CNES, l'Office national d'études et de recherches aérospatiales – Onera), des sociétés du secteur de l'ingénierie et des études techniques mais également des acteurs du *NewSpace* (Exotrail, Unseenlabs, U-Space, Comat, etc.).

Source : Insee

Militarisation et arsenalisation de l'espace

Outre le défi économique, la politique spatiale française et européenne se construit en regard des menaces géopolitiques qui pèsent sur le plan mondial avec une utilisation croissante de l'espace à des fins militaires. Le phénomène de la militarisation de l'espace n'est pas nouveau, puisqu'il remonte à la guerre froide, lorsque Américains et Soviétiques se livraient à une course aux armements stratégiques, en particulier les missiles nucléaires intercontinentaux, et déployaient des satellites à usage militaire dans le domaine de la reconnaissance et des télécommunications. L'arsenalisation de l'espace est le fait de placer des armes en orbite. Elle s'est révélée en janvier 2007 lorsque la Chine a détruit l'un de ses vieux satellites en utilisant un missile. Si le droit de l'espace n'interdit pas l'arsenalisation, il prohibe le placement d'armes nucléaires en orbite... mais non leur transport.

Cette tendance tend à croître dans un contexte de dégradation de l'environnement géostratégique mondial, avec en parallèle des progrès technologiques grâce auxquels les moyens offensifs reposent sur plusieurs formes de capacités :

- les capacités co-orbitales (systèmes spatiaux capables de manœuvrer et d'interagir avec d'autres satellites, voire de les perturber ou de les détruire);
- les capacités par ascension directe (missiles balistiques intercontinentaux [ICBM] et missiles antisatellites [ASAT]);
- les armes à énergie dirigée (AED, micro-ondes à haute intensité [HPM] et laser);
- les moyens électroniques (brouilleurs de radiofréquence et cyberattaques).

Les flottes de satellites militaires sont devenues très importantes (les États-Unis possèdent près de 300 satellites d'usage gouvernemental actifs). La France développe des capacités de protection de ses intérêts dans l'espace (défense active). Deux satellites



Entrée du Centre spatial de Toulouse, site technique et opérationnel du CNES, au sein d'un vaste complexe scientifique et universitaire à vocation aérospatiale

GYROSTAT/CC BY-SA 4.0

patrouilleurs YODA (« yeux en orbite pour un démonstrateur agile ») seront mis en orbite géostationnaire en 2023. Ils pourront être équipés de brouilleurs, de bras articulés, d'AED. Une version améliorée entrera en service en 2030.

Quelle stratégie spatiale ?

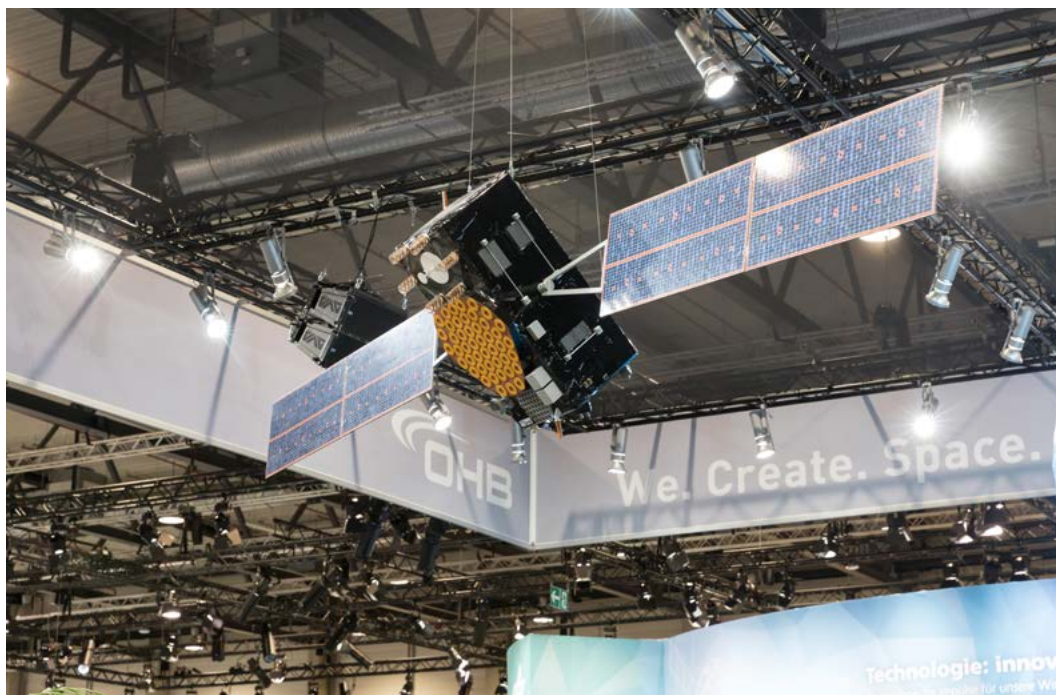
Face à ces défis économiques et militaires, le président de la République, Emmanuel Macron, a rappelé, dans son discours du 16 février 2022, les enjeux de la souveraineté spatiale française et européenne. Quatre piliers d'une action spatiale ont été définis.

Le premier pilier vise à assurer une compétitivité ainsi qu'une souveraineté scientifique et industrielle. Il repose sur les lanceurs dans le cadre du programme Ariane 6 et sur l'instauration de la préférence européenne pour le lancement de satellites institutionnels. Les mini et les micro-lanceurs réutilisables sont également un objectif prioritaire. Ce premier pilier repose sur des investissements publics et privés dans les technologies de rupture,

en particulier à travers le développement des constellations, qui sont au cœur de nombre d'enjeux et de services quotidiens (réseaux et objets militaires connectés, services de secours, véhicules autonomes, téléchirurgie, mais aussi prospérité économique...).

Le deuxième pilier concerne la puissance militaire. L'enjeu est d'assurer une autonomie stratégique nationale dans le domaine spatial : garantir l'accès à l'espace, disposer des moyens d'observation, d'appréciation et de conduite des opérations militaires. Avec une stratégie spatiale de défense de près de 5 milliards d'euros d'investissement jusqu'en 2025, la France a ajouté aux missions classiques (observation, télécommunication, écoute) une capacité d'action dans l'espace exo-atmosphérique. L'armée de l'air est aussi devenue celle de l'espace depuis septembre 2021. L'Europe doit progresser sur la voie d'une stratégie militaire européenne spatiale.

Le troisième pilier est de faire de l'espace un lieu de protection d'un bien commun par la promotion de standards de régulation. Un



Maquette d'un satellite de navigation Galileo construit par l'entreprise allemande Orbitale Hochtechnologie Bremen (OH) et présenté lors du Salon aéronautique international de Berlin 2018

MATTI BLUME/CC BY-SA 4.0

modèle européen de gestion du trafic spatial sera défini. L'un des enjeux est de ne plus tolérer que des attaques se dissimulent derrière des collisions de satellites.

Enfin, le quatrième pilier tient à la nature même de l'aventure spatiale : un projet fondamental de recherche et d'exploration scientifique. L'espace est un levier de la recherche fondamentale et appliquée, par exemple avec la mesure des émissions de gaz à effet de serre, la détection de fuites de méthane et la surveillance de l'état de la biosphère.

Devant le Congrès international d'astronautique, qui s'est tenu à Paris du 18 au 22 septembre 2022), la Première ministre, Élisabeth Borne, a annoncé un investissement total de 9 milliards d'euros dans la recherche et l'industrie spatiale au cours des trois prochaines années.

L'Europe de son côté a publié le 10 mars 2023 sa premier « stratégie spatiale pour la défense

et la sécurité » qui prévoit une meilleure surveillance de l'espace, une mutualisation des données entre les 27 pays membres de l'UE ainsi qu'une capacité commune de détection des menaces. Il s'agit là sans conteste d'un tournant : jusqu'à présent les applications militaires des satellites ne relevaient que de la responsabilité des États souverains. D'ici 2024, une loi européenne sur l'espace doit être élaborée afin de définir des standards communs de sécurité mais aussi de développement durable concernant les activités dans l'espace ainsi que l'industrie spatiale. ●

Mieux comprendre les enjeux du conflit russo-ukrainien



Au cœur de l'actualité internationale depuis l'invasion russe il y a un an, l'Ukraine reste encore un pays méconnu. Depuis son accession à l'indépendance en 1991, son parcours politique et économique s'est révélé plutôt chaotique. Ce numéro de *Questions internationales* s'interroge sur les spécificités de l'identité de ce pays ainsi que sur les principaux enjeux du conflit actuel.

Dans ce numéro :

- La longue histoire d'une jeune nation
- Les spécificités politiques et économiques de l'Ukraine
- L'Ukraine entre Russie et Europe

Questions internationales n° 118
10,90 € (papier), 7,49 € (numérique)

Disponible à partir du 19 avril 2023

Déjà disponibles



Revue disponible en kiosque, en librairie et sur www.vie-publique.fr

**La Documentation
française**





Les défis des outre-mer

16

**Les multiples facettes
des outre-mer**

Jean-Christophe Gay

24

**Des Français à part ?
L'affirmation identitaire
dans les outre-mer**

Benoît Carteron

34

**Adversité et diversité
des outre-mer français**

Frédéric Chantreuil, Jean-François
Hoarau, Isabelle Lebon, Yannick
L'Horty, Sébastien Mathouraparsad

50

**Le développement
ultrapériphérique : un défi
pour les politiques publiques**

Frédéric Chantreuil, Jean-François
Hoarau, Isabelle Lebon, Yannick
L'Horty, Sébastien Mathouraparsad

62

**Stratégie maritime : quelle place
pour les outre-mer ?**

La rédaction de *Vie publique*

66

Grand entretien

avec Christian Buchet

**« Il y a un formidable potentiel
maritime dans les outre-mer »**

72

**L'agriculture des départements
et régions d'outre-mer :
à la croisée des chemins**

Jacques Andrieu

84

Les plus de la rédaction

- Ce qu'il faut retenir
- Les mots du dossier
- Les chiffres clés
- Les dates clés
- Pour en savoir plus

Les multiples facettes des outre-mer

Jean-Christophe Gay

Professeur de géographie à l'université Côte d'Azur, UMR Urmis

Dispersés aux quatre coins de la planète, les outre-mer occupent une place importante dans la France d'aujourd'hui. Pourtant ces tout petits territoires sont l'héritage d'un système colonial fondamentalement inégalitaire sur lequel la France a bâti sa grandeur au temps des empires. Si aujourd'hui cette période est révolue, les outre-mer n'en portent pas moins les stigmates, comme autant de blessures venant parfois compliquer leurs rapports avec l'État.

Un ensemble aux quatre coins du monde

De l'immense territoire français qui couvrait 12,5 millions de kilomètres carrés à l'apogée de l'empire colonial, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, il ne reste plus que le centième, soit 120 000 km². La colonisation est au fondement de la France d'outre-mer (FOM) et l'exploitation de l'empire, au profit de la mère patrie et de ses colons, a laissé des traces sur le plan à la fois humain et économique dans tous les territoires ultramarins. L'empreinte de l'héritage colonial y est variable, mais partout caractérisée par l'ambiguïté d'une décolonisation sans indépendance, combinée à une sujétion économique et à un assistantat que traduit le toponyme « outre-mer », définition exogène donnée par un centre dominant à des périphéries dominées. Les termes que nous employons en référence à l'outre-mer sont piégés. Celui de « métropole » est désormais remis en question

et des parlementaires de l'outre-mer, en 2018, ont déposé un amendement pour que ce terme soit remplacé par « France hexagonale » dans l'article 74-1 de la Constitution. Quant au terme « ultramarin », qui s'est diffusé dans l'Hexagone durant les années 2000 pour qualifier les habitants de l'outre-mer, il renvoie à une identité chimérique et participe du même processus de centrage.

La France d'outre-mer est peuplée aujourd'hui de 2,8 millions d'habitants (données de 2018), soit l'équivalent de la région Bourgogne-Franche-Comté ou de la Lituanie. Elle se décline en douze entités aux statuts internes et européens différents (voir carte) : les plus connues sont les « quatre vieilles colonies » (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion), car la France en a pris possession au XVII^e siècle. On peut remarquer que le Roussillon (1659) ou la Franche-Comté (1678) sont devenus français après la Martinique et la Guadeloupe (1635), et La Réunion (1642) ;



La France des outre-mer



la ville de Strasbourg (1681) ou la Corse (1768) après la Guyane (1626) ; le comté de Nice ou la Savoie (1860) après Mayotte (1841), l'archipel des Marquises (1842) et la Nouvelle-Calédonie (1853). Les « quatre vieilles colonies » sont devenues des départements d'outre-mer (DOM) en 1946 et des régions d'outre-mer (ROM) en 1982. Il s'agit de régions ultrapériphériques (RUP) intégrées à l'espace communautaire européen et bénéficiant des fonds structurels. Les trois « îles à sucre » (Guadeloupe, Martinique et La Réunion) ainsi que la Guyane ont une histoire commune, marquée par l'esclavage, jusqu'à son abolition, en 1848, et l'assimilation, avec la départementalisation, en 1946. Ces sociétés créoles totalisent près

de 1,9 million d'habitants, soit environ les deux tiers de la population de la FOM. La Réunion est l'entité la plus peuplée avec plus de 860 000 habitants, soit une population supérieure à celle du département de l'Oise. La Guyane est l'entité la plus vaste, avec une superficie (83 533 km²) équivalente à celle de l'Autriche ou de la Nouvelle-Aquitaine.

Cet ensemble ultramarin rassemble des statuts diversifiés récemment enrichis par la création, en 2011, de deux collectivités uniques, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, dotées d'institutions propres, l'assemblée de Guyane et l'assemblée de Martinique. Ces nouvelles organisations viennent compléter une série de collectivités

© SENAT



Membres d'un bureau de vote de Papeete (Polynésie française) lors du second tour de l'élection présidentielle, le 6 mai 2017

© MIKE LEYRAL/AFP

diverses, dont Mayotte, devenue un département d'outre-mer en 2011, et d'autres, appelées collectivités d'outre-mer (COM) ou pays et territoires d'outre-mer (PTOM¹), qui ne sont qu'associées à l'Union européenne, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna, de la Polynésie française ou de Saint-Pierre-et-Miquelon. Des îles inhabitées ou sans population permanente, telles les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ou Clipperton (océan Pacifique Nord), complètent cet ensemble hétéroclite et dispersé, qui vaut à la France le rang de deuxième plus grande zone économique exclusive (ZEE) du monde (10,2 millions de kilomètres carrés), derrière les États-Unis (11,3 millions de kilomètres carrés) mais devant l'Australie (8,15 millions) ou la Russie (7,5 millions). L'outre-mer, auquel la France doit 97% de sa ZEE, lui permet d'être présente sur tous les grands océans. Il fait de la France le pays qui affiche le plus d'heures légales au monde (13 en hiver et 14 en été

boréal !), un nombre de fuseaux horaires qui a nécessité quelques adaptations avec le développement des télécommunications. Ainsi, depuis 2007, dans les sept collectivités ultramarines à l'ouest de la métropole (Saint-Pierre-et-Miquelon, Guyane, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Guadeloupe, Martinique et Polynésie française), les élections présidentielles sont organisées un samedi, veille du scrutin dans l'Hexagone, une désynchronisation visant à garantir la sincérité du vote et à endiguer la démobilisation de l'électorat, lequel, sans cet aménagement, aurait connaissance des résultats avant de glisser son bulletin dans l'urne.

Situations socio-économiques et mouvements migratoires

La dynamique démographique des outre-mer est de plus en plus contrastée, avec d'un côté des territoires où la population baisse, comme



L'entraîneur et les vingt-deux joueurs de l'équipe de France de football victorieuse de la Coupe du monde 1998

© STAFF/AFP

“ Plus du tiers des Réunionnais vit sous le seuil de pauvreté métropolitain

à la Martinique (397 000 habitants en 2007 contre 369 000 en 2018) et à la Guadeloupe (422 000 en 1999, 384 000 en 2019), du fait d'un vieillissement accéléré, d'une fécondité devenue inférieure à celle de la métropole et d'un solde migratoire négatif. À l'opposé, la Guyane et Mayotte connaissent une explosion démographique s'expliquant principalement par une immigration illégale incontrôlée. La population guyanaise a presque été multipliée par neuf en une soixantaine d'années (33 500 en 1961, contre plus de 300 000 en 2023, selon les estimations de l'Insee) et celle de

Mayotte par onze (23 364 en 1958, contre 256 500 en 2017). On ferme des classes dans les Antilles françaises, alors qu'à Mayotte des enfants ont cours soit le matin, soit l'après-midi, par manque de bâtiments.

Les conséquences de la colonisation et de l'esclavage sont encore flagrantes en outre-mer, comme en témoignent les inégalités très marquées, sans commune mesure avec les écarts observés en métropole. De plus, la population ultramarine est plus vulnérable qu'en métropole, avec des problèmes de santé plus fréquents (diabète, obésité, hypertension, addictions aux drogues et à l'alcool, etc.) et des violences plus nombreuses (insécurité routière, cambriolages, meurtres, viols, incestes, etc.). La condition des femmes y est plus mauvaise qu'en métropole, avec, entre autres, une monoparentalité devenue un fait social massif aujourd'hui aux Antilles (41 % de familles monoparentales à la Martinique). Parmi les plaies économiques et sociales, le chômage est une des principales, avec aux Antilles (18,3 % à la Guadeloupe

en janvier 2023, 13,3 % à la Martinique) ou à La Réunion (17,7 %) des taux demeurant deux à trois fois supérieurs à ceux enregistrés en métropole, malgré des baisses significatives au cours des dernières années. Le PIB par habitant y est inférieur de plus d'un tiers. Par exemple, en 2021, la richesse créée par habitant est 37 % moindre à La Réunion qu'en métropole. Plus du tiers des Réunionnais (37 % selon l'Insee) vit sous le seuil de pauvreté métropolitain, contre 14 % des habitants de métropole. Sans politique redistributive par le versement de prestations sociales diverses (allocations familiales, prestations logement, minima sociaux, etc.), c'est plus de la moitié des Réunionnais qui passerait sous ce seuil. Les inégalités, mesurées par l'indice de Gini, sont semblables à celles observées aux États-Unis ou en Amérique latine, et beaucoup plus accentuées qu'en métropole.

L'émigration vers la métropole est une réponse à cette précarité. À partir de 1963 et jusqu'au début des années 1980, une politique migratoire est organisée par l'État, sous l'égide du Bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer (Bumidom), qui vise à répondre au sous-emploi aux Antilles et à La Réunion, alors que la métropole connaît une croissance économique soutenue et manque de main-d'œuvre pour des postes auxquels les étrangers ne peuvent prétendre, tels les emplois publics peu qualifiés offerts par la poste ou l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP). À côté de cette émigration administrée, une émigration autonome se développe. Durant cette période, une importante communauté domienne s'installe en métropole, alors que le reste de la FOM y est moins établi. Après un net ralentissement de l'émigration durant les années 1990, celle-ci reprend ensuite avec une diversification, puisqu'elle concerne aujourd'hui l'ensemble de l'outre-mer. Le nombre de personnes nées en outre-mer et d'enfants dont au moins un des parents y est né est estimé aujourd'hui à



un million environ. La visibilité de ces populations est frappante dans le sport. Ainsi, l'équipe de France de football championne du monde en 1998 comptait trois Antillais (Lilian Thuram, Thierry Henry et Bernard Diomède), un Guyanais (Bernard Lama) et un Néo-Calédonien (Christian Karembeu). L'armée est également un domaine dans lequel la part des ultramarins est importante. Ces derniers constituent de 8 à 10 % des recrues alors que l'outre-mer ne représente que 4 % de la population française. La surreprésentation de l'outre-mer est encore plus importante dans l'administration pénitentiaire, où entre un quart et un tiers des élèves surveillants de prison en sont originaires.

Ces départs vers la métropole sont révélateurs des maux dont souffrent toutes les économies ultramarines : chômage chronique, faible productivité, faible compétitivité, vie chère, manque de concurrence dans le secteur de l'import-distribution, fuite des talents, grandes inégalités salariales, etc. Ce sont des économies isolées, sous perfusion, protégées et notamment sous-fiscalisées. La balance commerciale y est très dégradée, avec des échanges

Mayotte, 29 mars 2009 : célébration à l'issue du référendum sur la départementalisation, approuvée par 95 % des votants

© DUPUY FLORENT/SIPA

commerciaux dominés par la métropole. La prospérité de ces économies ultramarines est factice, reposant d'abord sur les transferts publics colossaux de l'État et, dans une moindre mesure, de l'Union européenne, sous forme d'aides diverses, de prestations sociales ou de salaires artificiellement élevés. La sur-rémunération des fonctionnaires est une des clés de compréhension de la situation économique et sociale des outre-mer. Ce phénomène est un héritage de la période coloniale, durant laquelle le grand isolement des territoires et les conditions de vie difficiles ont pérennisé l'octroi d'un supplément de salaire pour y attirer les fonctionnaires et les militaires métropolitains. Par la suite, ces compléments de rémunération ont été étendus à tous les militaires et fonctionnaires, puis se sont généralisés dans la fonction publique locale et certains secteurs de droit privé comme la banque ou l'assurance. Ces compléments vont de 40 % aux Antilles à plus de 100 % en Polynésie française. À ceux-ci s'ajoutent des primes et une fiscalité directe plus faible. Combinés, ces mécanismes opposent, d'un côté, des salariés bien payés en secteur protégé et, de l'autre, des personnes au chômage ou occupant des emplois sous-rémunérés. Un tel système a eu un fort effet inflationniste et le coût de la vie est élevé pour les ultramarins en situation de précarité. La question de la vie chère est explosive, comme l'ont montré les grèves générales, les blocus, les émeutes, les manifestations de masse et les grands mouvements de protestation en Polynésie française en 1987, à La Réunion en 1991, 2008 et 2012, dans les Antilles en 2009, en Guyane en 2017 ou à Mayotte en 2018.

La question de la vie chère est aussi liée à la faiblesse voire à l'absence de concurrence et aux réglementations à l'importation, dont l'octroi de mer² dans les DROM, une taxe visant à protéger les productions locales. Les importations sont très encadrées par des règles sanitaires anciennes, quelquefois obsolètes et anticoncurrentielles. L'ampleur des marges

“

L'émigration vers la métropole est une réponse à cette précarité

bénéficiaires tient à la structure oligopolistique, voire monopolistique, des marchés, dans lesquels un très petit nombre d'entreprises détient l'exclusivité de l'offre d'une marchandise ou d'un service. Aux Antilles, les « békés », population blanche descendant des premiers colons esclavagistes, représentent moins de 1 % de la population, mais dominent économiquement : ceux-ci possèdent la moitié des terres agricoles, une bonne partie du secteur de l'import-distribution (concessions automobiles, hypermarchés, etc.) et des industries agroalimentaires.

Des relations difficiles avec l'État

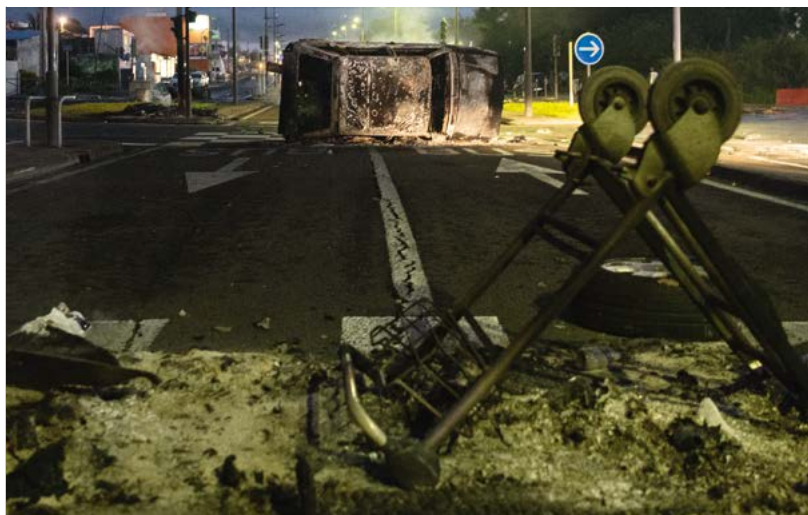
L'État injecte toujours plus d'argent pour tenter de limiter les tensions sociales et mène des « politiques de rattrapage » sans remettre en question un modèle économique où l'élite blanche a préféré investir les bénéfices de la terre dans le commerce d'import-export plutôt que dans le tourisme. Exposé à la concurrence internationale, ce secteur est la principale victime de ces transferts. Souffrant d'un manque de compétitivité, il n'est pas assez attrayant comparé aux destinations voisines (hôtellerie vieillissante, excursions ou restauration trop chères, offre commerciale limitée et coûteuse, faible vie nocturne, etc.). Les outre-mer n'ont accueilli que 2,5 millions de touristes en 2019, les Antilles en ayant reçu la moitié. La majorité des touristes visitant l'outre-mer sont métropolitains, surtout dans les DROM, lesquels demeurent des destinations peu connues à l'étranger. L'activité de croisière y est notamment très réduite.

Si l'on ne peut que constater les progrès indéniables accomplis par les outre-mer dans de très nombreux domaines (populations mieux éduquées, mieux soignées ou plus qualifiées), l'on regrette néanmoins le maintien de structures économiques et sociales forgées au temps de la colonisation et peu adaptées au contexte actuel, telles une agriculture vouée à l'exportation dans les DROM ou une école publique trop calquée sur celle de la mère patrie, dans laquelle les langues maternelles des populations locales sont largement ignorées. Faute de porter une véritable réflexion sur l'avenir de l'outre-mer, l'État n'a jamais mené de réforme en profondeur depuis 1946. Il a fait preuve de légèreté avec la départemen-

“

L'État n'a jamais mené de réforme en profondeur depuis 1946

talisation de Mayotte en 2011, mal préparée et aux conséquences financières très mal maîtrisées. La révision constitutionnelle de 2003 a permis à chaque entité ultramarine de choisir son statut, mais les Martiniquais et les Guyanais, en 2010, ont rejeté une autonomie accrue, craignant de perdre les acquis sociaux de la départementalisation. Cet exemple illustre toute l'ambiguïté de la relation des populations d'outre-mer à l'État français, à la fois dénigré et toujours invoqué en recours. Ce constat est particulièrement frappant à la Martinique et à la Guadeloupe, où les violents mouvements de contestation de novembre-décembre 2021 suscités par l'instauration du pass sanitaire et la campagne de vaccination ont mis en lumière une identité collective se construisant en opposition à la métropole. En outre, l'incapacité de l'État à résoudre le



problème de l'approvisionnement en eau potable, dont le réseau est très dégradé, ou encore le scandale sanitaire du chlordécone, un produit phytosanitaire utilisé dans les bananeraies, qui a contaminé la très grande majorité de la population à la suite de dérogations, alors qu'il était interdit depuis un certain temps aux États-Unis et dans l'Hexagone, n'ont fait qu'attiser les blessures du passé. À ce propos, il convient de remarquer néanmoins que l'assimilation est plus largement acceptée à La Réunion, ce qui atteste que chaque société ultramarine est spécifique et que chacune entretient un rapport différent à l'État.

Route bloquée à Fort-de-France (Martinique) au lendemain de la grève générale déclenchée le 22 novembre 2021

© LOIC VENANCE/AFP

Nouvelle-Calédonie : vers l'indépendance ?

La Nouvelle-Calédonie, au statut à nul autre pareil, dérogatoire et transitoire, est le seul territoire ultramarin lancé dans une dynamique d'autodétermination depuis la période insurrectionnelle des années 1980 et la volonté affirmée de la très grande majorité du peuple autochtone kanak d'accéder à l'indépendance. À la suite des accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998), l'État s'est engagé en faveur du développement économique de l'archipel,

ainsi que du rééquilibrage des territoires et des compétences entre les différentes communautés, avec la perspective d'un scrutin d'autodétermination à la fin de l'année 1998, qui finalement aura été repoussé de vingt ans. Comme la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie jouit d'une large autonomie, du fait de transferts majeurs de compétences, à laquelle s'ajoute un pouvoir législatif qui lui est propre. La citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie offre à ses titulaires une priorité à l'embauche et l'accès à un « corps électoral spécial » pour les élections provinciales. De tels dispositifs ne peuvent être que transitoires du point de vue constitutionnel et des conventions européennes. Trois référendums d'autodétermination ont été organisés en 2018, 2020 et 2021. Les deux premiers, marqués par une très forte participation d'un corps électoral spécifique et restreint³, ont rejeté l'indépendance, respectivement à 56,7 % et à 53,3 %. Le troisième, organisé le 12 décembre 2021, a été boycotté par les indépendantistes, en raison notamment de la pandémie de Covid-19, particulièrement meurtrière en Nouvelle-Calédonie en septembre-octobre 2021. Le « non » l'a emporté à 96,5 % mais avec un taux d'abstention de 56,5 %. Juridiquement valable, ce dernier référendum ne l'est pas politiquement. La Nouvelle-Calédonie est de nouveau dans l'impasse au bout de plus de trente ans d'un processus politique qui n'a pas réussi à atténuer le clivage entre indépendantistes et loyalistes. L'instrumentalisation du troisième référendum dans le débat sur l'influence croissante de la Chine dans le Pacifique et son appétit pour le nickel néo-calédonien montre que les considérations stratégiques influent encore fortement sur la relation entre l'Hexagone et son outre-mer. Les incertitudes sur l'avenir du territoire s'accumulent, car, si l'option de l'indépendance a été repoussée une troisième fois, il faut désormais sortir de l'accord de Nouméa de 1998 et trouver un nouveau cadre régissant la relation entre la France et la Nouvelle-Calédonie. Le climat économique est également très difficile, avec

notamment les déconvenues de l'industrie du nickel (baisse des cours, non-compétitivité, vieillissement et problèmes techniques des trois usines métallurgiques locales, remise en question de la transformation sur place du nickel). La montée des tensions dans l'Indo-Pacifique entre la Chine et les pays de l'alliance militaire AUKUS (Australie, Royaume-Uni, États-Unis) est un nouveau facteur d'inquiétude, lequel pèsera sur le long terme. ●

Notes

[1] À l'exception de l'île de Saint-Martin, qui, bien qu'elle soit une collectivité d'outre-mer, jouit du statut de RUP, contrairement aux autres COM, répondant à celui de PTOM.

[2] L'octroi de mer est une taxe sur les importations destinée à encourager les productions locales, qui depuis 1992 (arrêt Legros de la Cour de justice des Communautés européennes – CJCE 16 juillet 1992, C-163/90) s'applique également aux biens produits localement mais avec des possibilités d'exonération ou de réduction. Cette taxe, en vigueur dans les cinq départements et régions d'outre-mer, est une source de financement majeure des collectivités locales, mais renchérit le prix des produits à la vente, venant rogner le pouvoir d'achat des ultramarins.

[3] Pour satisfaire les exigences des indépendantistes, le droit de vote a été restreint aux citoyens résidant de longue date et de manière continue en Nouvelle-Calédonie, en excluant notamment les personnes installées après 1994.

Pour aller plus loin

Fred Constant, *Géopolitique des outre-mer : entre déclassement et (re)valorisation*, Le Cavalier bleu, Paris, 2022.

Jean-Christophe Gay, *La France d'outre-mer. Terres éparées, sociétés vivantes*, Armand Colin, Malakoff, 2021.

Géraldine Giraudeau et Mathieu Maisonneuve (dir.), *Dictionnaire juridique des Outre-mer*, LexisNexis, Paris, 2021.