

INTÉGRATION RÉGIONALE ET POLITIQUE DES OUTRE-MERS

Didier Benjamin *, Henry R. Godard *

RÉSUMÉ. Grâce à ses outre-mers, qui lui apportent 96 % de sa zone économique exclusive, la France dispose du troisième domaine maritime du monde et assure une présence sur tous les océans. Cependant, les outre-mers ne jouent plus qu'un rôle mineur dans la politique des océans. Ce paradoxe s'explique en partie par les difficultés qu'ils rencontrent à s'insérer dans les échanges internationaux et à s'intégrer aux organisations régionales. Les différences de niveaux de développement socioéconomique avec les pays voisins contribuent à isoler les outre-mers dans leur environnement immédiat.

ABSTRACT. France's overseas departments and territories (96% of France's exclusive economic zone) give it the third largest maritime EEZ in the world and a presence in all the oceans. However, the overseas territories play only a minor part in the geopolitics of the oceans. This paradox can be explained partly by the difficulties encountered by the overseas territories in integrating into international trade circuits and regional organisations. The disparity in levels of socio-economic development with neighbouring countries also contributes to isolating the overseas territories from their immediate environment.

RESUMEN. Merced a sus espacios ultramarinos (96 % de la zona económica exclusiva francesa), Francia dispone del tercer dominio marítimo del mundo y vela por una presencia sobre todos los océanos. Sin embargo, los espacios de ultramar presentan sólo un papel menor dentro de la geopolítica de los océanos. Esta paradoja se explica en parte por las dificultades que se encuentran en la inserción dentro de los intercambios internacionales y la integración dentro de las organizaciones regionales. Los niveles diferenciales de desarrollo socio-económico con los países vecinos, contribuyen al aislamiento de los espacios ultramarinos en su entorno cercano.

• OUTRE-MERS FRANÇAIS • OCÉAN PACIFIQUE • OCÉAN INDIEN • BASSIN CARAÏBE • NIVEAUX DE DÉVELOPPEMENT • GÉOPOLITIQUE • ASSOCIATIONS RÉGIONALES • MONDIALISATION

• FRENCH OVERSEAS DEPARTMENTS AND TERRITORIES • PACIFIC OCEAN • INDIAN OCEAN • CARIBBEAN BASIN • LEVEL OF DEVELOPMENT • GEOPOLITICS • REGIONAL ASSOCIATIONS • GLOBALISATION

• ESPACIOS FRANCESES DE ULTRAMAR • OCEANO PACÍFICO • OCEANO ÍNDICO • CUENCA DEL CARIBE • NIVELES DE DESARROLLO • GEOPOLÍTICA • ASOCIACIONES REGIONALES • MUNDIALIZACIÓN

À l'intérieur de leur aire régionale respective, les outre-mers se distinguent par un niveau de richesse élevé (1). Leurs produits par habitant, sauf pour Mayotte et Wallis-et-Futuna (2), se situent dans le premier quintile parmi les 78 États membres des associations politiques ou économiques qui constituent le champ de l'étude (1996). Cette prospérité relative, qui repose en grande partie sur les transferts financiers provenant de la métropole, doit nécessairement être mise en relation avec les intérêts que la France retire de ces espaces dispersés sur trois océans. S'agit-il de points d'appui qui servent son action politique internationale et son rayonnement culturel, à travers, par exemple,

l'espace de la francophonie ? Quel rôle peuvent désormais jouer ces legs des deux grandes phases de la colonisation française (xviii^e siècle et fin du xix^e siècle) après la bifurcation fondamentale de 1989-1991 (chute du mur de Berlin, guerre du Golfe et implosion de l'URSS) et la fin de la bipolarisation politique du monde ? Le lien étroit, voire exclusif, avec la métropole, qui implique un mode de « développement » spécifique, fait-il obstacle à leur insertion dans l'internationalisation des échanges ? La tutelle exercée par la France n'est-elle pas un handicap empêchant les outre-mers de participer pleinement aux ententes régionales à caractère politique et économique ?

* Université de la Réunion, Faculté des lettres et sciences humaines, 15 avenue René Cassin, BP 7151, 97715 Saint-Denis Messag. Cedex 9
E-mail : benjamin@univ-reunion.fr ; godard@univ-reunion.fr

Des « îlots » de prospérité

Les statistiques relatives aux trois aires régionales sont issues des annuaires des organisations internationales. S'il est difficile d'évaluer la qualité de ces données, leur vérification a montré qu'elles ne sont entachées ni d'erreurs grossières, ni d'incohérences. L'indicateur économique retenu, la valeur du PNB/habitant en dollars en 1996, n'est pas le meilleur, mais il a l'avantage d'être le plus utilisé, ce qui permet de comparer des territoires offrant une grande diversité. Il situe les outre-mers parmi les espaces privilégiés, comme la plupart des territoires placés sous la tutelle d'une puissance européenne ou des États-Unis (Bahamas, Porto Rico, Antilles néerlandaises, îles Vierges, Guam) (3), points d'appui et relais de leur métropole, qui ont des liens économiques et démographiques privilégiés avec elle (structures des échanges, type d'activités, mouvements migratoires). Le PNB moyen par habitant de l'ensemble des pays cartographiés est de 4 128 \$. Des neuf espaces ultramarins habités de façon permanente, sept ont des valeurs supérieures à la moyenne; celui de la Nouvelle-Calédonie, le plus élevé, est près de trois fois supérieur (11 365 \$) et celui de la Réunion, le septième, près de deux fois (8 231 \$); mais celui de la métropole atteint 25 190 \$.

À l'exception de l'Amérique centrale et d'Haïti, les revenus rangent la « Méditerranée américaine » parmi les régions relativement riches, mais les contrastes locaux sont forts; pour un PNB moyen par habitant de 5 126 \$, celui des territoires sous tutelle y atteint 9 383 \$ et celui des États indépendants n'est que de 2 516 \$ (4). L'aire Pacifique, dans laquelle le PNB moyen par habitant s'établit à 5 560 \$, est moins hétérogène (5). C'est en Afrique et dans les pays de l'océan Indien, où le PNB moyen par habitant est de 1 484 \$, que la situation est la plus préoccupante. Toutefois, un double clivage y apparaît nettement : d'un côté, le continent est plus défavorisé que les îles du sud-ouest de l'océan Indien (763 \$ contre 3 946 \$); de l'autre, les États continentaux s'opposent de part et d'autre du 20^e parallèle : au nord les PNB sont au-dessous de 600 \$, au sud la moyenne est à plus de 3 700 \$.

Il est incontestable que les outre-mers français, quel que soit leur statut administratif, ont bénéficié d'avancées considérables en matière d'éducation, de santé, d'équipements, de services et de protection sociale, même si les niveaux de vie n'ont pas rattrapé ceux de la métropole. Si Mayotte est défavorisée par rapport aux autres espaces

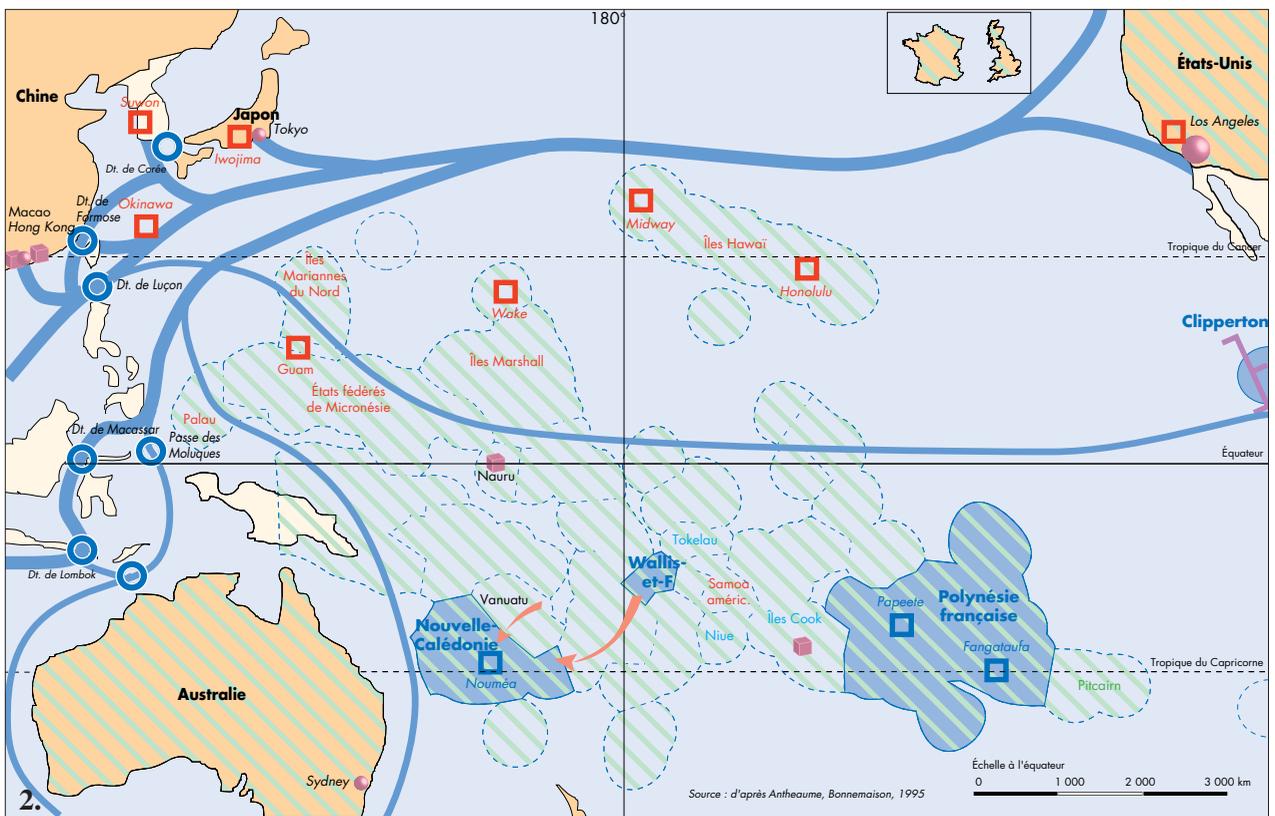
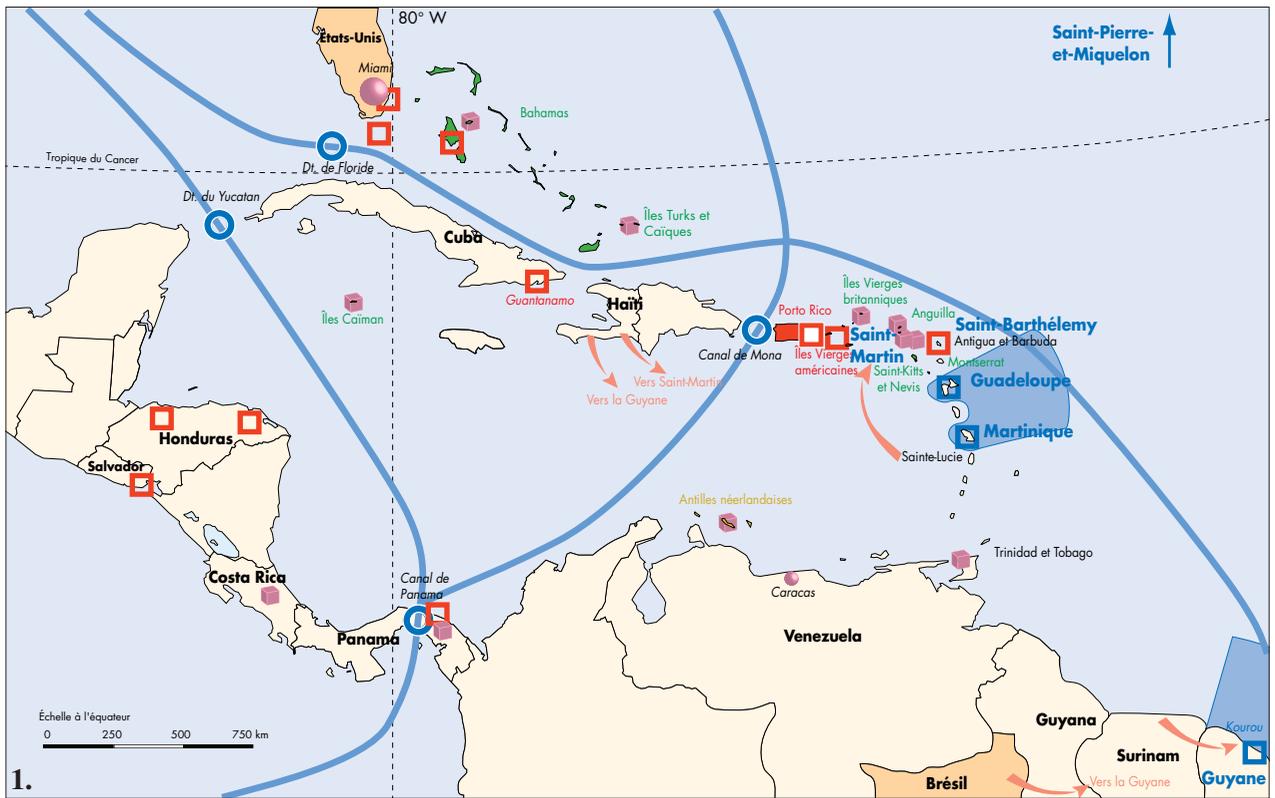
ultramarins, sa situation est pourtant nettement meilleure que celle des Comores : le PNB par habitant y est plus de sept fois supérieur à celui des Comoriens, avec lesquels les Mahorais partagent une histoire et une identité culturelle et religieuse communes (6). Toutefois, ces progrès, largement liés aux transferts, ne s'accompagnent pas du développement d'une base productive endogène. Au regard des sommes engagées, on peut se demander quels sont les intérêts en jeu, qui peuvent justifier la décision de la France de se maintenir outre-mer.

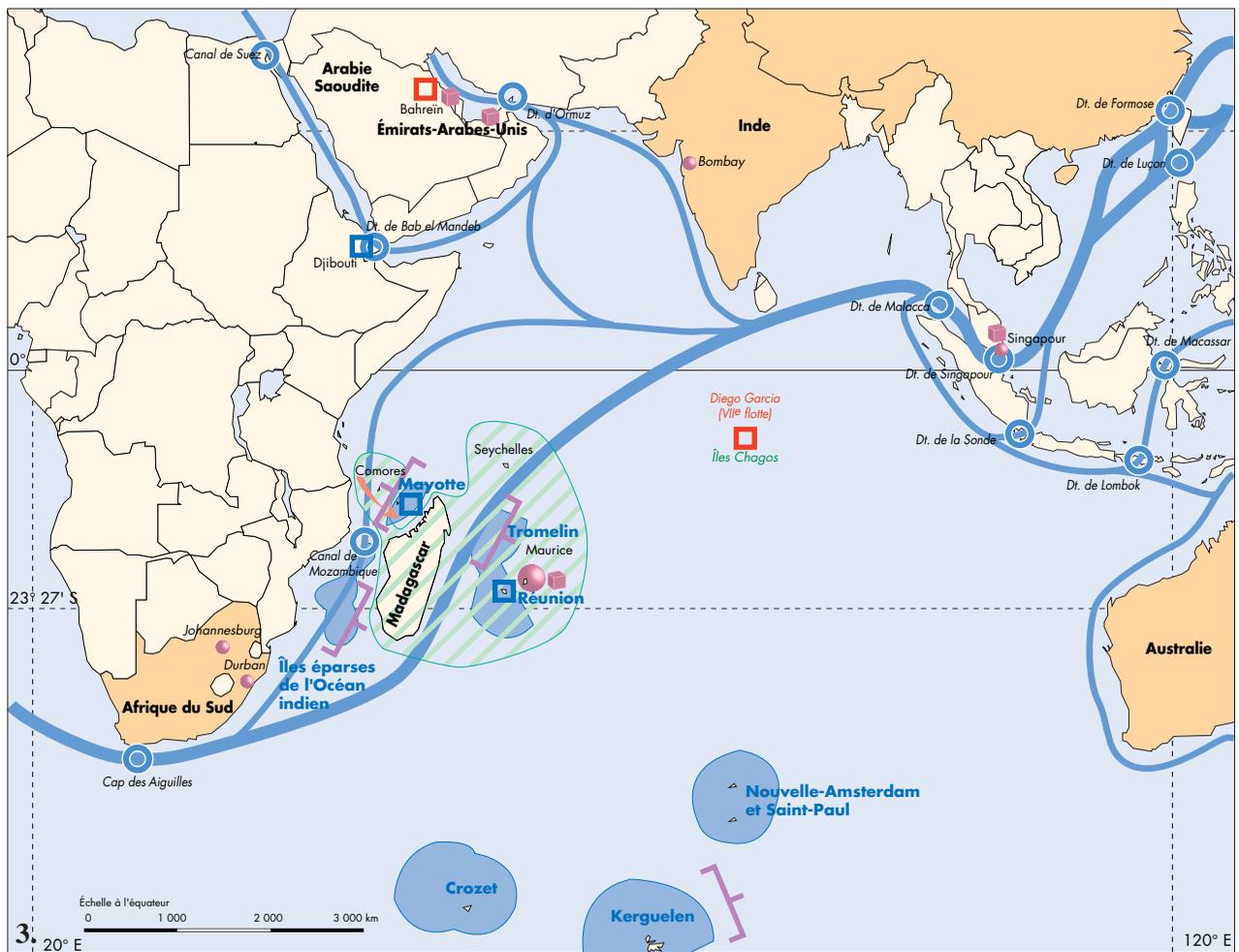
Des points d'appui pour la puissance française

Les outre-mers permettent d'assurer le maintien d'une présence française sur tous les océans. Si les trois aires géographiques ont en commun d'abriter des bases nord-américaines, la présence des États-Unis se renforce à proximité du territoire national et répond à leurs intérêts stratégiques et économiques immédiats ou à moyen terme. La France se glisse dans les interstices inoccupés par la superpuissance mondiale et doit composer avec les puissances régionales affirmées ou émergentes.

Dans l'aire méso-américaine (fig. 1), la France occupe un rôle réduit car elle y rencontre la zone de sécurité des États-Unis. Le dispositif étatsunien repose sur les bases militaires majeures de Guantanamo, de la Zone du Canal, de Porto Rico et de la Floride qui couvrent l'ensemble de la « Méditerranée américaine »; d'autres bases implantées en Amérique centrale et dans les Petites Antilles et l'appui apporté aux armées nationales des États indépendants de la région complètent le dispositif. L'omniprésence étatsunienne laisse peu de place à une puissance tierce. Aux Antilles, et dans l'ensemble de l'Amérique latine en général, les États-Unis interviennent directement, au besoin militairement, et indirectement; le dollar est la monnaie quasi officielle dans les îles britanniques et à Saint-Martin le modèle culturel nord-américain est largement exporté.

Dans de nombreux États micro-insulaires de l'aire Pacifique, les crises politiques et la dégradation des situations socioéconomiques ont pu entraîner l'intervention des grandes puissances et des puissances régionales, qui se livrent entre elles à une lutte d'influence (fig. 2). Dans un espace dominé par les puissances anglo-saxonnes, la présence française a longtemps été jugée incongrue, parfois illégitime. Toutefois, la décision de fermer le Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) et de ratifier l'accord de





| Territoires et tutelles | Réseaux et relais des échanges mondiaux | Forces militaires et tensions | Champs de forces économiques et politiques |
|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Réunion : Outre-mer français et zone économique exclusive (ZEE) Guam : Territoire intégré ou associé aux États-Unis Anguilla : Territoire dépendant du Royaume-Uni Tokelau : Autre territoire sous tutelle ou associé | <ul style="list-style-type: none"> Route océanique majeure Route océanique importante Port et/ou aéroport jouant le rôle de plate-forme pour les outre-mers (1) de 1^{er} ordre (2) de 2^e ordre (2) Paradis fiscal majeur pour les sociétés ou les personnes | <ul style="list-style-type: none"> Passage stratégique Base militaire américaine importante Base militaire ou stratégique française Différend frontalier ou de souveraineté impliquant les outre-mers Tension migratoire s'exerçant sur les outre-mers | <ul style="list-style-type: none"> Puissance mondiale ou régionale (relations économiques et/ou culturelles avec les outre-mers) Commission du Pacifique Sud (CPS) Commission de l'océan Indien (COI) |

1. Les outre-mers de l'Atlantique : une présence française dans l'« arrière-cour » des États-Unis d'Amérique. 2. Les outre-mers du Pacifique : en marge des grands courants d'échanges. 3. Les outre-mers de l'océan Indien : une position stratégique mal exploitée.

Rarotonga, interdisant la présence d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud, facilite un rapprochement de la France avec les pays de la région. Si le Pacifique Nord est à maints égards un espace dominé par les États-Unis, à la rigueur un condominium américano-japonais, la France pourrait jouer

un rôle dans le maintien de la stabilité régionale du Pacifique Sud grâce à ses bases de Papeete et de Nouméa.

Dans l'océan Indien, les États-Unis sont moins présents (fig. 3). Si, grâce à la position centrale de la base de Diego

Garcia, ils continuent de veiller sur les routes maritimes et peuvent mobiliser en cas de tension la 7^e flotte, le retrait de la Russie a permis aux puissances régionales (Inde, Afrique du Sud et Australie) de s'affirmer. La France est présente dans le quart sud-ouest de l'océan Indien et y joue un rôle de garant de la stabilité politique. Le réseau de ses bases à Mayotte et à la Réunion, ainsi qu'à Djibouti, lui assure un certain regard sur les routes maritimes passant par le canal de Mozambique et à l'est de Madagascar.

Dans les trois océans, la position française se trouve néanmoins affaiblie par des différends frontaliers ou de souveraineté, dont le plus délicat est celui qui l'oppose à la République fédérale islamique des Comores, forte du soutien de l'ONU et de l'OUA, au sujet du statut de Mayotte.

Les océans, espaces à la fois ouverts au commerce et aux grandes manœuvres et fermés par des sas (détroits, verrous et passes) qu'il faut surveiller pour en garantir le libre passage, sont restés des enjeux majeurs jusqu'à la fin de la bipolarisation du monde. Aujourd'hui, si leur maîtrise est l'objet de rivalités moins fortes, leur importance dans la géographie des flux et des transports s'est renforcée. Le rôle stratégique des outre-mers repose désormais sur des missions de soutien logistique à des interventions de « maintien de l'ordre », de surveillance de la ZEE française et des lignes commerciales maritimes. Les outre-mers ont cessé d'être des fortins avancés du camp occidental face à la menace soviétique. En revanche, leur poids économique dans leurs aires régionales respectives s'est accru.

Des relais économiques de la France

La faiblesse de l'intégration des outre-mers français à leur environnement régional est ancienne. Dans la France d'outre-mer, l'isolationnisme et le protectionnisme commercial ont longtemps prévalu. La décolonisation n'a pas rompu cet isolement dans la mesure où le statut particulier des outre-mers les empêche de participer pleinement à des associations régionales, généralement réservées à des États souverains. Malgré les perspectives ouvertes par les lois de décentralisation et d'autonomie locale, les collectivités territoriales ultramarines éprouvent des difficultés à s'affirmer comme partenaires de plein droit auprès d'interlocuteurs représentant les États voisins. Les départements français d'Amérique, par exemple, sont exclus du Caricom, union douanière dotée d'un tarif extérieur commun depuis 1992.

Les places respectives qu'occupent la Réunion et Maurice dans le sud-ouest de l'océan Indien illustrent les difficultés d'insertion des outre-mers dans les constructions régionales. Alors que Maurice est membre de la ZEP créée en 1982, du Marché commun des États d'Afrique orientale et du sud (Comesa) fondé en 1993, et de la SADC créée en 1980, la Réunion participe peu au processus d'intégration économique dans la région. Associant la Réunion, les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles, la COI créée en 1984, ne constitue ni une entente commerciale ni un espace économique suffisamment développé pour être viable (1).

L'activité aéroportuaire est un indicateur qui montre les difficultés des outre-mers à s'insérer dans leur espace régional. Distants de 230 km, les aéroports de Maurice et de la Réunion avaient en 1996 des trafics similaires (environ 1 300 000 passagers), mais le rayonnement international de l'aéroport mauricien est bien supérieur à celui de l'aéroport réunionnais : le premier dessert 28 villes (3 centres britanniques), le second en dessert 17 (5 métropoles françaises).

La Réunion est essentiellement un relais aérien vers la métropole. En 1997, 58 % du trafic est réalisé par les liaisons métropole-Réunion. Le trafic régional (42 %), incomplet, reste déséquilibré : il est limité aux pays de la COI (88 % du trafic régional) et à Mayotte (10 %). Le trafic de fret laisse apparaître les mêmes déséquilibres : les importations l'emportent largement sur les exportations (70 % contre 30 %) et le trafic avec la métropole (78 % du fret) montre la faiblesse des échanges avec les pays de la zone.

Maurice est une plate-forme intégrée aux champs local, régional et mondial. Le trafic régional est majoritaire : 50 % des flux et 7 pays desservis. Le faisceau européen est très ramifié : 37 % du trafic, mais 7 pays et 10 villes desservis, contre un seul pays pour la Réunion. Le reste, 12 % du trafic, regroupe des États de l'ensemble Asie-Pacifique, dont aucun n'est relié à la Réunion. La structure du trafic et l'extension du réseau aérien mauricien reflètent les orientations économiques d'un État indépendant depuis 1968. Si les liens avec la France et le Royaume-Uni, les deux anciennes métropoles, restent forts, l'ouverture vers l'Afrique australe et l'Asie est révélatrice, non seulement des liens culturels, mais encore des dynamiques d'investissements et de l'émergence des bassins touristiques.

Face à la domination économique et culturelle anglo-saxonne, la France a-t-elle encore la volonté politique et les

moyens financiers de promouvoir ses outre-mers en tant que vitrines de son propre modèle d'intégration ? On peut en douter et constater le recul de l'influence française en Afrique et en Asie, ainsi que les succès remportés récemment par les entreprises et la diplomatie des États-Unis dans les pays africains francophones.

1. Dans l'aire caraïbe, 29 espaces ont été retenus : les États membres de la Communauté et du marché commun des Caraïbes (Caricom) ou de la Caribbean Basin Initiative (CBI) moins les États-Unis et les départements français d'Amérique (DFA). Dans l'aire Pacifique, 23 territoires ont été pris en compte : les pays constituant le Forum du Pacifique Sud ou la Commission du Pacifique Sud (CPS) moins les États-Unis, le Royaume-Uni et la France. Dans l'océan Indien, 26 espaces ont été sélectionnés : les États composant la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Zone d'échanges préférentiels (ZEP) ou la Commission de l'océan Indien (COI), plus Mayotte.

2. La Nouvelle-Calédonie se classe 7^e, la Martinique 9^e, la Polynésie française 10^e, la Guyane 11^e, la Guadeloupe 12^e, la Réunion 14^e, Mayotte 30^e et Wallis-et-Futuna 33^e. En 1996, les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon disposaient d'un PNB à peine inférieur à celui des Néocalédoniens.

3. En 1996, l'ensemble des territoires sous tutelle disposait d'un PNB/hab. qui les situait dans la première moitié des 78 pays considérés. Les îles Vierges américaines se classaient 2^e (17 000 \$), les Bahamas 3^e (12 298 \$), les îles Vierges britanniques 5^e (12 000 \$), Guam 8^e (11 000 \$), les Antilles néerlandaises 12^e (10 000 \$), les

Samoa américaines 15^e (8 100 \$), Porto Rico 16^e (7 852 \$), Niue 19^e (7 000 \$), etc. Les quatre cinquièmes des territoires intégrés ou associés se situent dans les deux premiers quintiles de l'ensemble des espaces pris en compte ; les îles Mariannes du Nord, 40^e (2 500 \$), les États fédérés de Micronésie, 43^e (1 909 \$) et les îles Marshall, 46^e (1 638 \$) sont les plus défavorisés.

4. Le PNB/hab. est de 10 763 \$ à la Martinique, de 10 230 \$ en Guyane et de 9 020 \$ en Guadeloupe. Celui de Saint-Pierre-et-Miquelon est de 11 000 \$.

5. Le PNB/hab. est de 11 365 \$ en Nouvelle-Calédonie, 10 763 \$ en Polynésie française et de 3 000 \$ à Wallis-et-Futuna.

6. Le PNB/hab. de la Réunion est de 8 231 \$ et celui de Mayotte n'est que de 3 588 \$.

Références bibliographiques

ANTHEAUME, B., BONNEMAISON, J., 1995, *Une aire pacifique ?*, Paris : La Documentation française, n° 7030.

COLLECTIF, 1998, *Les Outre-mers, Atlas de France*, vol. 13. Montpellier-Paris : Reclus-La Documentation française, 128 p.

CORDONNIER I., 1995, *La France dans le Pacifique Sud : approche géostratégique*, Paris : Publisud, 215 p.

COUTEAU-BÉGARIE, H., 1987, *Géostratégie du Pacifique*, Paris : Economica, 374 p.

COUTEAU-BÉGARIE, H., 1993, *Géostratégie de l'océan Indien*, Paris : Economica, 345 p.



ATLAS DE FRANCE

dirigé par Thérèse Saint-Julien

volume 13

Les Outre-mers

coordonné par H. Godard

Éloignement et intégration
La pression démographique
Dépendances et solidarités
Disparités régionales et polarisations
Voisinages, dépendances et intégration

un volume cartonné de 128 p.
91 cartes et graphiques en couleurs

RECLUS

La Documentation Française,
124 rue Henri Barbusse, 93308 Aubervilliers
Tél. 01 48 39 56 00, Fax 01 48 39 56 01