



Contribution de Fred CONSTANT

Cycle de Conférences « Les Outre-mer français » : « *Quel avenir pour la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane ?* »

Académie des sciences d'outre-mer

Jeudi 9 avril 2026

« La coopération régionale, un potentiel à mieux exploiter pour stimuler le développement de la Guadeloupe, Guyane et Martinique »

Résumé :

L'histoire coloniale et postcoloniale des outre-mer les a durablement coupés de leur bassin océanique respectif jusqu'à la fin du siècle dernier. S'il y a aujourd'hui une volonté d'insertion régionale partagée par les élites locales, l'État et l'Union européenne (UE) qui en est le principal bailleur de fonds, des marges de progression importantes existent pour qu'elle se traduise par de nouvelles opportunités notamment économiques et commerciales.

En vingt-cinq ans, l'insertion régionale des outre-mer a connu des avancées indéniables. Accompagnant un mouvement d'accroissement des pouvoirs locaux ainsi que l'affirmation des identités territoriales, elle a permis leur désenclavement relatif et leur mise en réseau avec des pays, territoires et organisations de leur voisinage immédiat. Néanmoins, le bilan de cette coopération régionale reste contrasté et limité. Si l'insertion régionale en matière institutionnelle, sanitaire, sportive ou culturelle a progressé, elle marque le pas sur le plan universitaire, économique et commercial. De fait, des obstacles persistants entravent son développement. Tout d'abord, le cadre institutionnel de la coopération régionale gagnerait à être simplifié et mieux coordonné avec des collectivités locales qui ont vocation à en être les chefs de file dans le respect des prérogatives régaliennes de l'État. Ensuite, certaines normes européennes devraient être impérativement adaptées aux réalités locales pour ne pas réduire les possibilités d'échanges commerciaux. Enfin, la coopération régionale constitue assurément une stratégie complémentaire pour un développement local plus équilibré, qui serait mutuellement bénéfique pour l'État et les outre-mer.

Texte :

L'histoire coloniale et postcoloniale des « outre-mer » les a durablement coupés de leur bassin océanique respectif jusqu'à la fin du siècle dernier. Leur relation avec ce qu'il était alors convenu d'appeler la « métropole », s'inscrivait dans la droite ligne du « pacte de l'exclusif ¹ » hérité du passé colonial. Certes, cet isolement était plus ou moins marqué selon les territoires mais les élites politiques locales et nationales partageaient la croyance que leur avenir ne pouvait se construire qu'en renforçant le lien avec la France continentale. Un changement progressif de paradigme politique est apparu sur la conjonction d'au moins trois phénomènes : les réformes décentralisatrices et d'autonomie locale, la mondialisation économique et financière et la politique de cohésion régionale de l'UE².

En quelques décennies, on est passé de la logique d'un « monobloc outre-mer » détaché de son environnement géographique à une logique de « diversité des outre-mer » en quête de coopération voire d'intégrations régionales. Le changement de référentiel ne s'est pas fait sans accrocs ni éclats. La classe politique nationale et locale était profondément divisée. Pour les partis de droite, la volonté d'établir des relations avec les pays voisins allait entraîner un desserrement des liens avec la France hexagonale. Pour les partis de gauche, elle visait au contraire à désenclaver des territoires, à affirmer des appartenances identitaires et à promouvoir des intérêts légitimes. Alors que les premiers rapports parlementaires³ s'emparaient du sujet, les gouvernements au pouvoir dans l'Hexagone se ralliaient progressivement à la nécessité d'une politique d'insertion régionale à laquelle ils s'étaient durablement opposés.

Dans cette conversion politique, plusieurs facteurs ont joué un rôle cardinal : les affinités électives du président Chirac avec Lucette Michaux Chevry et Gaston Flosse, les insuffisances économiques de l'autonomie dans le Pacifique et des réformes décentralisatrices dans l'Atlantique et l'océan Indien, la survenue de troubles sociaux dans plusieurs territoires et la généralisation d'une rhétorique identitaire y compris dans les formations partisans locales de droite. Le CIOM⁴ du 6 novembre 2009 en a apporté la matérialisation politico-administrative. L'élection d'un nouveau président de la République en 2012 puis en 2017 a conforté ce consensus politique autour de cet impératif de coopération voire d'intégrations régionales. Cette volonté d'affirmer la dimension internationale des « outre-mer » s'est trouvée consolidée voire amplifiée, en se parant des concepts de diplomatie territoriale et de diplomatie économique⁵. Le premier vise à en faire des vecteurs de démultiplication de l'influence de la France dans les trois bassins océaniques. Le second pose la coopération régionale comme un vecteur du redressement de leur économie. Désormais partagée par les élites locales, l'État et l'Union européenne (UE) qui en est le principal bailleur de fonds, elle s'est matérialisée par le vote d'une loi qui accroît la capacité d'action extérieure des collectivités d'outre-mer⁶.

¹ Cette expression désignait un régime commercial dans lequel les colonies étaient obligées de tout importer et exporter de/vers la France continentale.

² Romain Pasquier « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *revue française d'administration publique*, 2012 (1), n°141, p. 167-182.

³ En particulier, les rapports parlementaires d'André Laignel *L'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Nouvelles approches, nouvelles ambitions*, Paris, La documentation française, 2013, Jean-Jacques Vlody, *Du cloisonnement colonial au codéveloppement régional. L'insertion des départements-Régions dans leur environnement régional*, Paris, La documentation française, 2016.

⁴ Le Conseil interministériel de l'Outre-mer, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, a arrêté un train de 137 mesures dont une trentaine porte sur l'action internationale, en réponse au vaste mouvement social qui avait traversé une partie de ces territoires.

⁵ Voir Fred Constant *Géopolitique des Outre-mer*, Paris, Editions du Cavalier bleu, 2023, 2025 2ème édition.

⁶ Loi n°2016-1657 du 6 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, elle a été votée à l'unanimité.

Dix ans après son adoption, le moment est venu de soumettre à l'analyse ce nouveau *mantra* de la vie politique insulaire, parfois présenté comme une clé de résolution de leurs problèmes de développement. Alors que son impact économique reste relativement limité, on examine les ressorts politiques d'une rhétorique largement partagée aujourd'hui. De quoi ce nouvel impératif catégorique est-il le nom ? À en croire ses promoteurs, il serait une condition *sine qua non* pour stimuler les économies territoriales, un vecteur d'accroissement des marges d'autonomie locale, un lieu d'affirmation des identités et appartenances régionales ainsi qu'un relais des politiques d'influence de la France dans son ensemble.

Des performances contrastées en dépit de formes différenciées d'interactions internationales

On a assisté ces vingt-cinq dernières années à une diversification des formes d'interactions internationales des « outre-mer ». La plupart d'entre eux sont désormais membres associés ou pléniers d'organisations régionales dans lesquelles l'État n'est parfois pas parti. La Martinique et la Guadeloupe font ainsi partie de l'Organisation des États de la Caraïbe de l'est (OECO), la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont intégré le Forum des îles du Pacifique (FIP), la Guyane et Saint-Martin ont rejoint l'Association des États de la Caraïbe (AEC). Ils sont aussi nombreux à avoir signé des accords bilatéraux⁷ de coopération avec les pays de leur environnement régional. À l'instar de la Martinique avec Sainte-Lucie ou Antigua-et-Barbuda, la Guadeloupe dispose de tels accords avec la Dominique et la République dominicaine, La Réunion avec Maurice et les Seychelles, la Polynésie avec le Vanuatu ou les Fidji, la Nouvelle-Calédonie avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Beaucoup participent également à des programmes de coopération territoriale européenne (CTE) en qualité de régions ultrapériphériques (Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, Saint-Martin et La Réunion) ou de pays et territoires d'outre-mer (la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna). Dans les deux cas mais dans des proportions différentes, l'UE finance des projets dans les trois bassins océaniques. Parmi les plus emblématiques figurent le pont sur l'Oyapock entre la Guyane et le Brésil inauguré le 18 mars 2017, la lutte contre les sargasses lancées en 2019 dans les Caraïbes, l'optimisation des systèmes énergétiques solaires dans l'océan Indien en cours depuis 2021, la modernisation de la pêche et perliculture en Polynésie française engagée en 2018 ou encore la modernisation de l'aéroport de Nouméa-Magenta initiée en 2017. Certes, ces financements visent aussi à démultiplier le rayonnement de l'UE dans le monde mais ils matérialisent une coopération régionale longtemps abordée sur un mode incantatoire par des élites politiques locales alors en butte aux réticences de l'État.

Une présence croissante dans les organisations régionales sans effet d'entraînement sur les échanges économiques et commerciaux

À une ou deux exceptions près, les « outre-mer » sont désormais affiliés sous divers statuts à des organisations régionales et participent aux réunions internationales dans leur bassin océanique respectif. Cette avancée parfois qualifiée de symbolique, est loin d'être négligeable. Eu égard au passé colonial qui les a isolés de leurs voisins, c'est même une rupture politique trop souvent passée sous silence. La Guyane, la Guadeloupe, La Réunion ou encore la Polynésie française ne sont plus regardées comme des « anomalies » dans leur environnement régional. Lors de l'admission de la Martinique à la CARICOM le 21 février 2025, le président de son Conseil exécutif a prononcé un discours particulièrement édifiant sur la portée de cet événement : « *Ce n'est pas seulement un moment de forte émotion que nous partageons aujourd'hui, c'est aussi un moment historique et il faut le souligner. Après*

⁷ Cette énumération n'est pas exhaustive. Se reporter le cas échéant à Fred Constant Géopolitique des Outre-mer, op. cit.

389 ans, la Martinique, par cette adhésion comme membre associé à la CARICOM, renoue enfin ses liens naturels et institutionnels avec la Caraïbe. En aucune manière, cela ne signifie que nous nous renfermons sur nous-mêmes. Au contraire, nous nous ouvrons au monde avec la force caribéenne qui désormais nous porte. Nous pouvons le dire fièrement et en toute responsabilité, la Martinique retrouve la maison commune, et ses frères et sœurs de la Caraïbe »⁸.

En revanche, ce désenclavement institutionnel n'a pas exercé d'effet d'entraînement sur leurs échanges économiques intrarégionaux. Leur commerce extérieur reste marqué par une forte dépendance à l'égard de l'Hexagone. Les raisons de cette situation sont bien connues. Elles reflètent les caractéristiques de ces économies insulaires : éloignement des grands marchés internationaux, étroitesse du marché intérieur, absence d'économie d'échelle, connectivité insuffisante aux grandes lignes maritimes et infrastructures de communication (ports, aéroports) pas assez compétitives. À ces facteurs s'ajoutent la force des systèmes établis sédimentés par le temps (notamment, en termes de normes, chaînes logistiques, intégration verticale des entreprises), la puissance des coalitions d'intérêts transocéaniques⁹ (situation monopolistique et oligopolistique, ententes tarifaires, réseaux de lobbying) et la conjonction de choc externes (séquelles de la pandémie de Covid-19, les effets de la guerre russo-ukrainienne et la politique tarifaire erratique des États-Unis) et de facteurs de vulnérabilité interne (mouvement contre la vie chère, cyclones à La Réunion et à Mayotte, émeutes en Nouvelle-Calédonie)¹⁰.

Si la France continentale demeure le principal partenaire commercial des « outre-mer », les valeurs ne sont pas identiques d'un territoire à l'autre. En Martinique, elle concentre près de 60 % des importations et 44 % des exportations tandis que les échanges avec la Caraïbe représentent à peine 4,4 %¹¹. En Guyane, elle fournit 59 % des importations et absorbe 70 % des exportations alors que les échanges avec les pays voisins restent inférieurs à 3 %¹². À La Réunion, elle concentre 60 % des importations alors que les échanges avec les pays insulaires de l'océan Indien¹³ plafonnent à 1 %¹⁴. Les collectivités du Pacifique nuancent ce tableau d'ensemble, en raison notamment de leur plus grand éloignement. L'Hexagone reste le premier fournisseur de la Polynésie française avec plus de 60 % des importations (talonné par la Chine avec 30 %) mais ne capte que 7 % des exportations (contre 78 % pour le continent asiatique notamment Hong Kong et le Japon) tandis que les échanges avec les pays voisins¹⁵ (en incluant l'Australie et la Nouvelle-Zélande) se montent à 7 %¹⁶. L'Hexagone se classe au deuxième rang des fournisseurs de la Nouvelle-Calédonie avec 20 % des importations derrière l'Australie (25 %) et devant la Chine (15 %) et dans les derniers rangs des pays d'exportation avec 2 %, loin derrière

⁸ https://www.collectivitedemartinique.mq/wp-content/uploads/2025/02/Pr_Discours-Caricom_2502.pdf

⁹ Ces caractéristiques structurelles sont aujourd'hui bien documentées. Voir parmi d'autres références académiques récentes, Fred Constant et Alain Maurin « L'État des économies d'outre-mer » dans Fred Constant et Jean Christophe Gay dir. *Atlas des outre-mer. Du legs colonial aux défis du présent*, Paris, Editions Autrement, 2025, p.66 et s. ou Sébastien Mathouraparsad « Réorienter les économies : état des lieux et perspectives », dans Fred Constant dir. *Anatomie politique des Outre-mer. De la contestation périphérique de l'Etat aux insuffisances de la gouvernance locale*, Paris, Editions Le Cavalier bleu, 2026.

¹⁰ IEDOM *Bilan 2024 et perspectives 2025 des économies d'Outre-mer. De la stagnation à la transformation*, Paris, 2025.

¹¹ IEDOM, *Rapport annuel économiques de la Martinique*, Paris, 2024, p. 51.

¹² IEDOM, *Rapport annuel économiques de la Guyane*, Paris, 2024, p. 52.

¹³ Madagascar, Mayotte, Maurice, Seychelles, Comores.

¹⁴ IEDOM, *Rapport annuel économique de la Réunion*, Paris, 2024, p. 77.

¹⁵ Notamment, les Iles Cook, Fidji, Nauru, Kiribati, les Iles Marshall, Niue, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Iles Salomon, Tonga et Vanuatu.

¹⁶ ISPF *Points Etudes et Bilans de la Polynésie française*, n° 1444, Bilan commerce extérieur, Papeete, 2024, p. 45.

l'Australie (30 %), la Chine (20 %) et le Japon (15 %). Les échanges commerciaux avec les PEID¹⁷ océaniques sont inférieurs à 5 %¹⁸.

Des marges de progression importantes mais inexploitées

La relance du mouvement social de lutte contre la vie chère en 2024, a replacé au centre de l'agenda politique, la nécessité de renforcer les échanges commerciaux avec les pays voisins. Le parlement s'est à nouveau saisi du sujet¹⁹. Plusieurs rapports d'information²⁰ ont été publiés tandis qu'un projet de loi²¹ est en passe d'être adopté. À l'instar du protocole d'objectifs et de moyens signé en Martinique²², tous suggèrent de refonder le modèle de ces économies en accroissant les échanges commerciaux avec les pays voisins. Un économiste²³ de la Banque de France a calculé les potentiels inexploités de ces échanges intrarégionaux, selon les secteurs et les marchés. Il en résulte que « *le potentiel de la Martinique vers le marché états-unien pourrait tripler, et celui de la Guadeloupe doubler, soit une hausse des exportations respectivement de 25 millions et 33 millions de dollars par an. Pour les produits agroalimentaires, le potentiel d'exportation de la Martinique pourrait être 5,5 fois plus élevé et celui de la Guadeloupe 3,6 fois plus. En revanche, ces deux territoires bénéficient d'un avantage comparatif vers l'Union européenne grâce à leur statut de DROM : en supposant des conditions bilatérales semblables à celles de la Barbade, leur potentiel serait divisé par deux* »²⁴. Pour ce qui concerne la Guyane dont les importations depuis le Brésil ont été sur la période 2004-2021 cinq fois moins importantes que celles du Guyana et du Suriname, elles pourraient être 3 ou 4 fois plus élevées. Exemple souvent cité, les importations de bois en provenance du Brésil pourraient être jusqu'à 67 % plus importantes si la Guyane n'était pas soumise aux normes européennes ou si elle disposait d'un pouvoir normatif autonome lui permettant d'adapter la législation applicable²⁵.

Dans l'océan Indien, La Réunion affiche aussi des marges de progression importantes. Ses importations de produits agro-alimentaires et végétaux pourraient être multipliées par deux a minima depuis le continent africain, voire davantage depuis l'Afrique du Sud et Madagascar. Ses performances comparées avec Maurice sont éloquentes : « *L'Hexagone est à l'origine de près de 90 % des importations de La Réunion pour les produits végétaux, alors que 30 % des importations de Maurice pour ce secteur proviennent des marchés africains. Les importations de La Réunion dans ce secteur pourraient être augmentées de 30 % depuis l'Afrique du Sud et multipliées par quatre depuis Madagascar et globalement doublées depuis l'ensemble des marchés africains si l'île française affichait*

¹⁷ Petits Etats insulaires en développement, notamment les Iles Cook, Fidji, Nauru, Kiribati, les Iles Marshall, Niue, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Iles Salomon, Tonga et Vanuatu.

¹⁸ ISEE Note de conjoncture. Des échanges extérieurs très perturbés, Nouméa, 4ème trimestre 2024.

¹⁹ Dans le sillage du mouvement social de 2009, le parlement avait adopté la loi n°2012-1270 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

²⁰ Johnny Hajjar, Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le coût de la vie dans les départements et régions d'outre-mer, Paris, 2023. Viviane Artigalas et alii. Rapport relatif à la lutte contre la vie chère dans les outre-mer, Paris, Sénat, 2025.

²¹ Projet de loi n° 870 de lutte contre la vie chère dans les outre-mer que Manuel Valls alors ministre d'Etat, ministre des outre-mer, avait pris en charge en fusionnant la proposition de loi n° 265 Prendre des mesures d'urgence contre la vie chère et réguler la concentration des acteurs économiques dans les territoires d'outre-mer portée par Béatrice Bellay et la proposition de loi n°199 du sénateur Victorin Lurel visant à lutter contre la vie chère en renforçant le droit de la concurrence et de la régulation économique outre-mer.

²² En particulier le 3ème objectif, « Agir pour la refondation de notre modèle économique ».

²³ Manuel Marcias Quelles perspectives pour le commerce extérieur des territoires ultramarins français ? Bulletin de la Banque de France, 260/1, Recherche, Septembre/Octobre 2025

²⁴ Manuel Marcias Quelles perspectives pour le commerce extérieur des territoires ultramarins français ? Op. Cit. p. 6.

²⁵ Le Congrès des élus de la Guyane revendique un « pouvoir normatif transféré » pour pouvoir adapter les dispositions de droit commun aux particularismes locaux. Leurs homologues de la Martinique ont adopté à cette fin, une résolution en faveur « d'un pouvoir normatif autonome ».

les mêmes effets couples de pays que sa voisine mauricienne. Ce constat s'applique aussi aux produits agroalimentaires »²⁶. Par contre, elles sont meilleures que celles de Mayotte dont l'insertion économique régionale pâtit outre « la crise structurelle » qu'elle traverse, du contentieux de souveraineté irrésolu qui oppose la France à l'Union des Comores.

Dans le Pacifique, le tableau est plus nuancé : « *La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française se démarquent, (...) en affichant des importations depuis les grands marchés régionaux plus proches de leur potentiel de commerce que les autres géographies ultramarines* »²⁷. En Nouvelle-Calédonie, le taux de couverture des importations par rapport aux exportations qui s'est pourtant dégradé en 2024 en passant de 67 % à 55 %, reste nettement supérieur à ceux enregistrés en Martinique (8,6 %), en Guyane (28,9 %) ou à La Réunion (5,7 %). Ce n'est cependant pas le cas en Polynésie française où il est de 5 % en 2024 contre 9 % en 2023²⁸.

Cette brève analyse comparée souligne combien l'insertion institutionnelle régionale des « outre-mer » ne s'est pas traduite par un renforcement de leurs échanges économiques intrarégionaux, en particulier avec les petits États insulaires en développement. D'où la mobilisation des exécutifs locaux et de leurs relais nationaux pour libérer ce potentiel inexploité.

Une insertion économique régionale contrariée par des obstacles persistants

La triple appartenance institutionnelle des « outre-mer » à un pays de tutelle (à la fois Etat colonial et postcolonial) qui a conservé l'essentiel du pouvoir de décision (à l'exception de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie), à l'Union européenne à laquelle ils sont intégrés ou associés et à des organisations régionales le plus souvent sous statut de membre associé, délimite les contours d'un système de gouvernance à niveaux multiples particulièrement complexe. La libération de leur potentiel économique et commercial intrarégional commande tout d'abord une simplification du dispositif franco-français de coopération régionale. Elle appelle aussi une adaptation des normes européennes aux réalités de chacun des bassins océaniques. Elle suppose enfin la mobilisation d'entrepreneurs transnationaux autour d'intérêts communs.

Simplifier le cadre institutionnel franco-français

Au plan national, la coopération régionale relève du ministère des affaires étrangères et du ministère des Outre-mer. En pratique, le ministère des Outre-mer en assure l'animation par l'intermédiaire d'un ambassadeur thématique par bassin océanique, rattaché fonctionnellement à la direction générale des Outre-mer. Ces diplomates de carrière sont censés coordonner l'intervention des ministères techniques et des opérateurs de l'État avec celles des collectivités territoriales en concertation avec les autorités des pays voisins, en s'appuyant sur les postes diplomatiques français les plus proches. Basés à Paris à l'exception de l'ambassadeur de France pour le Pacifique et sans moyens administratifs propres, ils bénéficient du concours d'un conseiller diplomatique affecté auprès des préfets de Région. À intervalle irrégulier, ils organisent une conférence de coopération régionale dans chaque zone géographique, afin d'harmoniser l'action de l'État avec celle des collectivités locales. Cette rencontre entre le ministre des Outre-mer (exceptionnellement, le ministre des affaires étrangères), les exécutifs territoriaux et les secrétaires généraux des organisations régionales, est devenue au fil des années une tribune d'expression des frustrations des élus locaux. Ces derniers reprochent invariablement à l'État sa

²⁶ Manuel Marcias *Quelles perspectives pour le commerce extérieur des territoires ultramarins français ?* Op. Cit. p. 7.

²⁷ Manuel Marcias *Quelles perspectives pour le commerce extérieur des territoires ultramarins français ?* Op. Cit. p. 1.

²⁸ IEDOM L'économie de la Polynésie française en 2024, Paris, p. 41.

tendance à brider les initiatives locales et à mener une action diplomatique en méconnaissance des enjeux territoriaux. Or, l'action extérieure de la France dans les trois bassins océaniques, tire sa légitimité de son ancrage dans des « outre-mer » dont les intérêts propres passent trop souvent au second plan.

C'est la raison pour laquelle les exécutifs territoriaux revendiquent le pilotage de l'insertion économique régionale, en leur qualité de chef de file du développement local. Le CIOM du 18 juillet 2023 avait adopté plusieurs mesures visant à transformer les économies insulaires pour créer de l'emploi et lutter contre la vie chère. Parmi celles-ci figurait la définition d'une stratégie pour accroître les échanges commerciaux intrarégionaux. En pratique, cette feuille de route a été arrêtée par l'État dont les services ont simplement consulté les collectivités et autres parties prenantes locales. Or, ce sont les collectivités territoriales de Guyane, Martinique, Guadeloupe et de La Réunion qui auraient dû la définir, l'État et ses opérateurs apportant un soutien technique et logistique. Cette répartition des rôles conforme aux textes en vigueur, aurait davantage répondu à la volonté affichée par l'État de renforcer leurs échanges économiques intrarégionaux. Elle apparaît d'autant plus pertinente que les collectivités territoriales disposent d'un schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII), qui pourrait orienter et faire converger l'action de toutes les parties prenantes, y compris celle de l'État et de ses satellites.

Pour l'heure, le dispositif franco-français de coopération régionale est trop éclaté entre des ministères parisiens (incluant celui de l'économie et des finances), les opérateurs de l'État (au premier chef l'Agence française de développement et Business France), les préfetures, les postes diplomatiques, les collectivités territoriales ainsi que les acteurs économiques qui en sont les forces vives. À l'instar de l'AFD, certaines agences étatiques ont élaboré une stratégie de coopération régionale sans coproduction avec les territoires qui sont censés en être les bénéficiaires. En dépit de l'action de coordination des ambassadeurs thématiques, le « travail en silo » reste prépondérant. Le ministère des affaires étrangères en est un exemple édifiant. La prise en compte des « outre-mer » y est complètement diluée entre les directions géographiques et thématiques. Perçu comme un enjeu de politique intérieure, le sujet y apparaît ponctuellement en fonction de l'actualité mais n'est pas traité sur le fond. Les déplacements du chef de l'État à l'étranger comprennent parfois des visites d'« outre-mer » dont les exécutifs locaux ne l'accompagnent pas systématiquement dans les séquences internationales. Aucun d'entre eux n'a fait partie de la délégation française à la COP 30, organisée à Belém (Brésil) les 10 au 21 novembre 2025 en dépit de la proximité géographique de la Guyane et des Antilles.

Pour légitime qu'elle soit, la revendication des exécutifs locaux d'être les chefs de file de l'insertion économique régionale, requiert une organisation administrative à la hauteur des enjeux. C'est rarement le cas. Trop souvent, le service traitant est sous-dimensionné, insuffisamment relié aux autres directions, faiblement doté budgétairement. Dans ces conditions, l'impératif de désenclavement économique reste une pétition de principe, notamment lorsque l'écart entre la rhétorique politique et l'intendance administrative est trop marqué. Les exécutifs locaux n'en ont pas toujours conscience. La gestion des programmes européens en atteste abondamment.

Adapter les normes, maîtriser les procédures européennes

En complément du chapitre précédent²⁹, il convient de souligner ici un double paradoxe : l'UE est à la fois une source de financement indispensable et une source de contrainte majeure pour l'insertion

²⁹ Jacques Ziller « La participation à l'Union européenne comme ressource et contrainte du développement local outre-mer ».

économique régionale des « outre-mer ». Pour ne prendre qu'un exemple, les programmes opérationnels européens (Interreg Amazonie, Interreg Caraïbes, Interreg Canal du Mozambique et Océan Indien) n'ont pas été conçus pour s'articuler aux programmes opérationnels destinés aux PTOM et aux pays ACP. Les premiers sont formatés pour les RUP tandis que les seconds le sont pour les PTOM et les pays ACP. Or l'environnement régional des RUP est composé essentiellement de PTOM et de pays ACP et l'enjeu est précisément de faciliter les relations commerciales des uns avec les autres. Certes, quelques projets dérogatoires ont pu y parvenir mais leur nombre reste très limité. La création d'un instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI) qui s'est substituée au FED, n'a pas dissipé ces problèmes pratiques de mobilisation croisée des financements.

À ces derniers s'ajoute la question des normes européennes applicables en matière commerciale. Les produits que la Guyane, La Réunion ou la Guadeloupe pourrait importer des pays de leur environnement immédiat, ne satisfont pas généralement à ces normes. C'est la raison pour laquelle la raffinerie implantée en Martinique n'importe pas de pétrole en provenance de Trinité et Tobago ou du Venezuela pourtant situés dans son environnement immédiat. De même, plusieurs produits alimentaires pourraient être importés des pays voisins s'ils respectaient les normes définies par l'Autorité européenne de sécurité des aliments, en contribuant ainsi à la lutte contre la vie chère. Dans un rapport resté lettre morte, Serge Letchimy avait mis « *() en cause le caractère contraignant et bloquant d'une application mécanique des normes issues de la réglementation européenne dans des contextes qui ne tiennent pas compte de la réalité géographique des RUP. Certes, les normes protègent et sécurisent, aussi bien les producteurs que les consommateurs. Mais, mal ajustées aux caractéristiques propres des marchés qu'elles régulent, elles peuvent aussi créer des désavantages concurrentiels pour les régions d'outre-mer, dès lors que ces dernières sont insérées dans des bassins à forts contrastes socio-économiques. L'absence d'adaptation et d'harmonisation, l'absence de système de reconnaissance des normes privent les pays d'outre-mer de possibilités d'accès et d'approvisionnement aux marchés environnants, à des coûts plus compétitifs* »³⁰. Dix ans plus tard, la conférence des RUP, principal lobby politique de celles-ci auprès des instances européennes, continue de militer en faveur d'une conception plus extensive de l'article 349 du TFUE, pour tenir compte de leurs situations, handicaps et intérêts spécifiques.

Enfin, la mobilisation des ressources européennes suppose la maîtrise de procédures particulièrement complexes. Celle-ci requiert une expertise inégalement partagée dans les « outre-mer ». Max Orville³¹, ancien député européen, s'en est fait une spécialité, alertant l'opinion publique sur la sous-consommation des crédits européens. Ses allégations ont suscité des polémiques dans les assemblées locales : les uns (la majorité) l'imputant à des procédures inutilement lourdes et compliquées tandis que les autres (l'opposition) l'attribuant à un déficit d'expertise et de formation des personnels administratifs. Indépendamment des rapports de place (opposition/majorité), l'analyse empirique met à jour des diagnostics nuancés d'un territoire à l'autre. Pour la programmation 2014-2020, La Réunion affiche la meilleure performance. Outre une bonne gestion technique des fonds concernés, celle-ci traduit aussi l'efficacité du processus de décision politique. Pour autant, ses échanges commerciaux intrarégionaux n'ont pas augmenté sur la période de référence. Au mieux, les financements européens contribuent à créer un environnement propice aux affaires que seuls les acteurs économiques peuvent convertir en opportunités commerciales.

³⁰ *L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques. Rapport au Premier ministre*, Paris, La documentation française, 2013, p.52.

³¹ Communiqué de presse, 12 mai 2025.

Créer des coalitions entrepreneuriales intrarégionales

Pour mener à bien leurs projets d'affaires, les entrepreneurs doivent apprivoiser un système de gouvernance à paliers multiples, combinant différentes échelles insulaires, nationale et européenne. Au-delà de quelques *success stories* qui relèvent de prouesses individuelles, les retours d'expériences plaident en faveur de la création de coalitions entrepreneuriales transnationales. En théorie, le jeu du marché, la dynamique de l'offre et de la demande, les avantages comparatifs sont censés les susciter spontanément. En réalité, les barrières non tarifaires, linguistiques, normatives, logistiques ou culturelles, conspirent à les prévenir. D'où la nécessité pour les collectivités locales d'accompagner les organisations consulaires, patronales ou associatives dans leur volonté de conquérir des parts du marché régional. Ce qui fait défaut ici est moins les initiatives (voyages de prospection ou salons *business to business*) que leur discontinuité (politique de « *stop and go* »). Il s'agit de transformer les réussites individuelles aussi étincelantes que souvent éphémères en partenariats transnationaux pérennes autour d'intérêts communs.

Conclusion

L'insertion régionale des « outre-mer » est désormais partie du récit politique par lequel ils se définissent et se relient aux autres pays de leur environnement géographique. En trois décennies, les Antilles et la Guyane, La Réunion, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont gagné leur place dans le concert régional où elles ne sont plus perçues comme un « cheval de Troie » de la France continentale mais comme des « pays-frères » de la Caraïbe, d'Amérique du Sud, des Mascareignes ou d'Océanie. Cette proximité géographique et historique ne signifie toutefois ni convergence des vues ni alignement des intérêts.

Leur défaut d'insertion économique, en atteste de manière éclatante. Pour exploiter des marges de progression significatives, les entrepreneurs doivent impérativement surmonter les barrières *mentales* qui continuent à les tenir à distance de leurs homologues des pays voisins. La réciproque n'est pas moins vraie. Outre l'identification d'opportunités, c'est une condition *sine qua non* pour la création de coalitions d'affaires transnationales durables. En somme, il s'agit d'une nouvelle étape dans le dialogue naissant de ces territoires avec les pays de leur bassin océanique respectif. En somme, une nouvelle liberté à conquérir...