

Les institutions en vigueur outre-mer

Les rapports à la République française et à l'Union européenne

Tamatoa Bambridge, Jean-Pierre Doumenge, Bruno Ollivier, Jacky Simonin

DANS HERMÈS, LA REVUE 2002/1 (N° 32-33), PAGES 35 À 39

ÉDITIONS CNRS ÉDITIONS

ISSN 0767-9513

DOI 10.4267/2042/14356

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://preprod.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2002-1-page-35.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour CNRS Éditions.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Tamatoa Bambridge
Jean-Pierre Doumenge
Bruno Ollivier
Jacky Simonin

LES INSTITUTIONS EN VIGUEUR OUTRE-MER

**Les rapports à la République française
et à l'Union européenne**

Jusqu'en 1998, l'espace ultramarin de souveraineté française comportait trois catégories de collectivités territoriales :

— quatre « départements d'Outre-mer » (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) depuis 1946, devenus « régions » en 1984 ;

— quatre « territoires d'Outre-mer » (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française depuis 1946, Terres australes et antarctiques depuis 1955, Wallis et Futuna depuis 1961) ;

— deux « collectivités » dont le statut a connu des modifications au cours de la V^e République : Saint-Pierre et Miquelon qui a été TOM en 1946, puis DOM en 1976, trouve depuis 1985 un équilibre en position intermédiaire ; Mayotte, incluse dans le territoire des Comores (jusqu'à la proclamation, en 1975, par les trois îles voisines, d'une « république islamique »), obtint seulement, en 2001, le statut de « collectivité départementale », sa population aspirant toujours au statut de DOM.

En 1999, la Nouvelle-Calédonie s'est vue conférée, après acceptation, par référendum, de ses populations, le statut de collectivité nommée, pourvue d'institutions particulières.

Les DOM de la France, « régions ultra-périphériques » de l'Union européenne

Depuis les « lois de décentralisation » de 1982 et surtout de 1984 (cette dernière étant spécifique à l'Outre-mer), les DOM ont acquis les prérogatives des « régions » métropolitaines, voire plus, en particulier en matière d'aménagement du territoire (en ayant l'obligation d'établir un « schéma » d'ensemble incluant un plan précis de mise en valeur de la mer et de littoraux), de développement économique, social et culturel, de « coopération régionale » avec les pays voisins.

Toutefois, à la différence des régions métropolitaines, celles situées Outre-mer s'appuient sur un seul département, ce qui signifie que le Conseil régional et le Conseil général ont le même territoire d'intervention, même s'ils ne disposent pas des mêmes prérogatives. Aussi, la « loi d'orientation pour l'Outre-mer », votée par le Parlement le 19 décembre 2000, invite-t'elle les deux conseils à se réunir en « congrès » pour débattre de l'amélioration du fonctionnement des pouvoirs publics, des rapports avec le gouvernement central et des grandes orientations du développement propres à cette catégorie de collectivités ultramarines.

Après avoir été prises en compte par le traité de Rome (article 227-2), créant en 1957 la Communauté économique européenne, ces collectivités sont qualifiées de « régions ultra-périphériques » (à l'instar des Canaries, des Açores et de Madère) par le traité d'Amsterdam (article 299-2) sur lequel se fonde l'Union européenne.

Que ce soit au plan stato-national ou au plan communautaire, les régions issues des quatre « vieilles colonies » peuvent à présent mettre en relief leur personnalité collective, tout en bénéficiant d'une importante aide publique : récupération nette de l'État d'environ 35 milliards de francs par an, dont 10 milliards au titre de la « lutte contre l'exclusion » (depuis 2001) ; mais aussi financement par les institutions européennes, depuis 1989, d'un « programme d'options spécifiques aux DOM » ou POSEIDOM, pour l'amélioration et la diversification des productions, le désenclavement des îles et la formation des jeunes (les autres régions ultra-périphériques bénéficient de programmes analogues).

Ces régions ultra-périphériques participent évidemment de plein droit au fonctionnement de l'Union (puisque considérées comme « incluses »). Elles émergent à la « politique agricole commune », en particulier aux « organisations communes de marché » qui régulent depuis 1968 diverses productions dont le sucre et la banane. Au titre de « régions défavorisées » (celles dont le PIB/hab. est inférieur d'un quart à la moyenne communautaire), les DOM sont inscrits à « l'objectif 1 » des programmes européens. Ils peuvent ainsi cumuler de manière plus importante

que les autres régions les aides versées par l'Union et celles apportées par l'État. Les aides versées par l'Union aux DOM (via le FEDER, le FEOGA, le FSE) se sont élevées au total à 18 milliards de francs entre 1989 et 1999 ; pour la période 2000-2006, une somme de 21 milliards a été programmée. L'appui communautaire prend place, comme celui de l'État, dans un « document unique de programmation » à côté des crédits régionaux ; il couvre en général 50 % du coût des opérations projetées.

Les collectivités à statut particulier, associées à l'Union européennes au titre de PTOM

Les statuts de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte sont relativement proches de ceux des quatre régions monodépartementales dites DOM, en particulier en matière d'application des politiques sociales, de la lutte contre l'exclusion et des mesures en faveur de la formation inscrites dans la loi Paul votée en décembre 2000. Les conseils généraux gestionnaires de ces collectivités cumulent les compétences des conseils départementaux et régionaux des DOM.

La catégorie des TOM se démarque nettement de ce dispositif puisqu'elle n'est pas guidée par la recherche de « l'égalité sociale » entre habitants d'Outre-mer et habitants de métropole. Depuis 1956, elle connaît le régime de « l'autonomie ». Dans le cas des TOM africains, le principe de la « spécialité législative » (signifiant que les lois et règlements édictés pour la France métropolitaine ne sont pas de plein droit applicables) a conduit en 1958 à la constitution d'États fédérés au sein d'une « Communauté franco-africaine », puis en 1960 à l'avènement de chacun à la pleine souveraineté.

La marche vers l'indépendance, arrêtée depuis 1975, a été reconnue possible à nouveau en 1998, lors de la tenue des négociations de « l'accord de Nouméa », déterminant la promulgation, après accord des populations calédoniennes, d'une loi organique dite de « souveraineté partagée » (mars 1999), établie pour une durée de quinze à vingt ans. Dix ans plus tôt, lors du référendum national de novembre 1988 faisant suite à la signature de l'accord de Matignon, cet archipel du Pacifique occidental s'était vu reconnaître une large autonomie, s'articulant autour de trois provinces (Nord, Sud, Iles Loyauté) pourvues de larges prérogatives en matière de développement et d'un Congrès (composés d'élus provinciaux) habilité à traiter des matières impliquant l'archipel dans sa totalité. Mais, à l'époque, l'exécutif territorial restait assumé par le représentant de l'État (Haut-Commissaire de la République, Délégué du Gouvernement).

Depuis mars 1999, cet exécutif est assumé par un gouvernement local, responsable devant le Congrès qui le valide, le soutient ou le censure. Désormais, les compétences de l'État sont limitées de manière énumérative, les compétences générales appartenant aux provinces, ce qui permet un équilibre entre les deux grandes tendances politiques, le RPCR contrôlant la province Sud et, avec

l'appui de la FCCI, le Congrès et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le FLNKS dirigeant, avec l'appui de l'UNI, la province Nord et celle des Iles Loyauté. Le représentant de l'État, garant du respect des règles, et ses services restent compétents pour les matières régaliennes (monnaie, sécurité, justice, défense, diplomatie). Le Congrès a le pouvoir de voter des « lois de pays », en particulier en matière d'emploi et de statut coutumier. Pour ce faire, existent deux instances consultatives, le Comité économique et social et le Sénat coutumier, obligatoirement consultés avant le vote de toute loi de pays. Seul le Conseil constitutionnel peut invalider ce type d'acte législatif.

La Polynésie française connaît aussi un régime de large autonomie, depuis 1984 et surtout depuis 1996. À ce titre, elle est pourvue de symboles spécifiques (drapeau, sceau, décoration) et d'une langue propre, le maohi, apprise dans les établissements publics ou privés d'enseignement et très largement utilisée dans les médias. À la différence de la Nouvelle-Calédonie, la personnalité des archipels inclus dans le territoire n'a pas débouché sur la création de provinces. Le gouvernement et l'assemblée installés à Papeete se voient attribuer respectivement les compétences de l'exécutif et du délibératif reconnues dans les lois d'autonomie. En matière de coopération régionale, la Polynésie, comme la Calédonie, et depuis peu les régions d'Outre-mer, peut négocier et signer des accords au nom de la France et être représentée au sein d'organismes régionaux de nature internationale.

Ainsi les trois collectivités situées en Océanie insulaire sont-elles membres de la « Communauté du Pacifique », celles de l'aire américaine membres de « l'Association des États de la Caraïbe », La Réunion (et non Mayotte) membre de la « Commission de l'océan Indien ». Toutes les collectivités ultramarines françaises peuvent coopérer avec l'Union européenne dans ces cadres macro-régionaux, mais par rapport aux régions ultra-périphériques, les territoires ou collectivités de Mayotte ou de Saint-Pierre et Miquelon sont financièrement moins avantagés : le « Fonds européen de développement » ne leur a accordé que 330 millions de francs entre 1995 et 1999, car ils ne sont que « membres associés » au titre de « territoires et pays d'Outre-mer ». Leur association est régie par l'article 182 et suivants de la 4^e partie du traité de Rome, révisée par le traité d'Amsterdam. De fait les PTOM sont traités pratiquement comme les « pays A(frique) C(arabie) P(acifique) », anciennes colonies de pays de l'UE aujourd'hui indépendants, associés dans le cadre des accords de Yaoundé, puis de Lomé et à présent de Cotonou.

Dans tous les cas, les possibilités de coopération avec l'Europe sont bien plus profitables que les attendus de coopération régionale, trop souvent limités à l'assistanat de petits États en mal développement. Néanmoins, la coopération régionale s'avère extrêmement utile en matière de valorisation des cultures, de protection des environnements terrestres et maritimes, de gestion des champs de pêche, de transfert de technologie, de développement de l'éducation ou de promotion de la santé.

Deux territoires d'Outre-mer présentent des caractères extrêmement originaux. D'une part, Wallis et Futuna comportent dans son exécutif territorial trois « rois », représentant les trois chefferies traditionnelles de l'archipel, que certains voudraient voir adopter dans le cadre du fonc-

tionnement de la province des Iles Loyauté puisque son assiette spatiale s'inscrit totalement sur des « terres coutumières ». D'autre part les TAAF ne présentent pas de population stable, mais ce territoire occupe une place particulièrement importante pour la connaissance de la bio-sphère ; à ce titre il comporte en marge de son Conseil d'administration un organe consultatif de nature scientifique.

*
* *

De sa diversité ethno-culturelle et bio-physique, la France tire donc de son Outre-mer la possibilité de coopérer « en proximité », donc dans une certaine mesure « en connivence », avec le monde entier ou du moins avec des pays de tous les continents. Que ce soit au sein des grandes tendances politiques nationales ou dans les instances européennes, l'espace ultramarin français n'est plus perçu comme des « confettis (voire un « résidu ») d'Empire », mais plutôt comme des terres de rapprochement civilisationnel. En cela, les collectivités d'Outre-mer et leurs populations ont retrouvé toute leur dignité. C'est pourquoi aussi, dans la documentation émanant du Gouvernement, l'Outre-mer est de plus mentionné au pluriel. C'est certainement le signe que la gestion de la diversité sociale ne peut être fructueuse dans la dualité (initiatrice de « face à face »), mais bien au contraire dans la pluralité.

Par là même, on doit prendre conscience que les jeux institutionnels ne peuvent plus être figés dans des catégories, mais adaptés contractuellement à la personnalité de chaque collectivité ultramarine. À l'échelle nationale, cet état de fait matérialise, dans une certaine mesure, la revanche des populations de la « périphérie » sur ceux du « centre », du moins c'est ainsi que les premiers le ressentent.