

Gouverner outre-mer : communication et politique

Fred Constant

DANS HERMÈS, LA REVUE 2002/1 (N° 32-33), PAGES 413 À 422

ÉDITIONS CNRS ÉDITIONS

ISSN 0767-9513

DOI 10.4267/2042/14400

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://preprod.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2002-1-page-413.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.

III. PERSPECTIVES

Fred Constant

Thierry Michalon

Jean-Louis Guébourg

Françoise Vergès

Lucette Labache

Jean-Yves Rochoux

Dominique Wolton

Amaury du Chéné

Sémir Al Wardi

Jean-Marc Regnault

Jean-Yves Faberon

Hamid Mokaddem

Claude Lercari

Léonard Sam

Jean-Pierre Doumenge

Giuseppe Ciavarini Azzi

Michel Rocard

Fred Constant
Université Senghor, Égypte

GOUVERNER OUTRE-MER : COMMUNICATION ET POLITIQUE

À l'instar des Pays-Bas et du Royaume-Uni, la politique de la France outre-mer est aujourd'hui en redéfinition (Ramos, Rivera, 2001). De la Nouvelle-Calédonie aux Antilles, de la Polynésie à la Guyane, de Saint-Pierre-et-Miquelon à Mayotte, elle offre l'image inhabituelle d'un chantier animé (Constant, 2001). Dans ce contexte, la communication revêt une dimension politique de premier plan. Encore trop peu investie par la recherche outre-mer, elle constitue pourtant un des principaux vecteurs du changement en même temps qu'un champ d'analyse prometteur.

Parmi d'autres, deux questions méritent un examen attentif. Tout d'abord, le changement postulé de la politique française outre-mer marque-t-il un tournant en matière de communication politique ? Ensuite, ce nouveau regard sur l'outre-mer — dont le président et le Premier ministre se réclament, tout en s'en disputant la paternité — rencontre-t-il les aspirations des populations concernées en matière de développement économique, d'efficacité de l'action publique et de démocratie locale ?

Tout en apportant réponse à cette question double, on replacera la problématique de la communication dans le cadre des paradigmes politiques concurrents qui gouvernent, avec le concours des élites locales, la vie publique outre-mer. Dès lors, on pourra mesurer, au miroir de l'opinion publique, la portée du changement associé à ces nouvelles orientations pour l'outre-mer.

La France outre-mer : trois paradigmes dominants

L'histoire renouvelée des relations entre la France et l'outre-mer permet de distinguer au moins trois paradigmes dominants, structurant à la fois les systèmes de représentations communes et le répertoire de l'action publique. Selon les époques, les départements d'outre-mer apparaissent trop « français » pour une approche différenciée, tandis que les territoires d'outre-mer semblent trop « différents » pour un traitement égalitaire. Selon les politiques sectorielles, les premiers sont parfois perçus comme trop « spécifiques » pour un traitement uniforme alors que les seconds paraissent alors moins rebelles à toute approche égalitaire. Aucun de ces modèles de perception ne supplante pour autant l'autre, chacun marquant cependant la tendance dominante d'une période donnée. Tour à tour, l'égalité, l'identité, la responsabilité, vont ainsi fournir les mots-clés d'une étape nouvelle du gouvernement et de la communication outre-mer.

Égalité

Ce paradigme inaugural, « noué autour de l'égalité », se marque par une orientation normative (l'assimilation), des procédures d'élaboration (la centralisation), des mécanismes de mise en œuvre (la déconcentration) et une communication gouvernementale (« L'outre-mer, c'est la France ») visant la « banalisation des départements d'outre-mer », c'est-à-dire leur incorporation indifférenciée dans le moule politique, administratif et culturel national (Constant, Daniel, 1997). Dans cette perspective, le statut départemental se traduit par l'alignement des quatre sociétés concernées sur le droit commun de la métropole au moyen de leur traitement uniforme par le législateur français. Sous le contrôle sourcilieux des ministres du Budget, le rattrapage progressif des standards métropolitains permet autant l'amélioration des conditions de vie matérielle que l'égalisation progressive des droits sociaux. Cependant, la modernisation des sociétés créoles relance, à chacune de ses étapes, la question de la place de l'outre-mer dans la République en chargeant d'apports nouveaux l'opposition alors perçue comme irréductible entre, d'une part, l'attachement à l'égalité des droits individuels, politiques et sociaux et, d'autre part, l'aspiration croissante à une approche différenciée tenant compte des particularismes locaux (Miclo, 1982). Malgré une propagande officielle et un conditionnement médiatique massifs (Miles, 1992), le débat porte, à partir des années 1960, sur les problèmes économiques et sociaux soulevés par la mise en œuvre de la départementalisation et les solutions qu'apporterait une autonomie vivement revendiquée. Cette contestation de l'État prend naissance dans une crise d'identification à la République corollaire à un malaise identitaire, une frustration de participation consécutive à la marginalisation des élus locaux, la permanence de discriminations malgré l'assimilation de principe, le sentiment d'une relative indifférence de la métropole aux problèmes de l'outre-mer, la diffusion massive d'une doctrine de la francité dévalorisant les cultures locales (Fortier, 1989).

Identité

L'alternance au sommet de l'État donne lieu, à partir des années 1980, à une vision renouvelée de l'outre-mer portée par des politiques dites « alternatives ». Ce nouveau paradigme, « noué autour de l'identité », apparaît comme l'antithèse du précédent, en favorisant un changement des référents de l'action publique (« autant d'égalité que possible, autant de spécificités que nécessaire »), des procédures d'élaboration (consultation plus étroite des parlementaires), des mécanismes de mise en œuvre (réformes de la décentralisation et de la régionalisation) et de la communication gouvernementale (« le droit à la différence »), tourné vers la reconnaissance des identités créoles dans l'ensemble national.

En dépit de blocages persistants, les systèmes de représentation, corollaires des modes d'administration, intègrent progressivement les changements en cours : pas plus que le principe d'égalité n'est le contraire du droit à la différence, l'unité de l'État n'est synonyme d'uniformité nationale. En pratique, un nouveau lexique politique (droit à la différence, pouvoir local, développement régional) décline progressivement le vocabulaire hérité (assimilation, centralisation, uniformité). De même, la décentralisation aidant, le trousseau des politiques locales se diversifie, en particulier en matière culturelle, tandis que le paysage audiovisuel connaît un pluralisme inédit, avec la multiplication des radios locales.

Sur le plan politique, on assiste à un processus de recentrage de la vie politique : d'un côté, les fédérations locales des partis nationaux se territorialisent en reprenant à leur compte la défense des particularismes locaux ; de l'autre, les partis du territoire se rapprochent de l'État en investissant ses structures locales décentralisées. Dans les deux cas, les préoccupations des gestionnaires l'emportent sur la vision des doctrinaires, la culture du gouvernement concurrence alors celle de l'autodétermination, l'impulsion périphérique du développement commande l'exploration systématique des possibilités de coopération régionale, alliant désormais esprit d'entreprise et capacité à mobiliser des ressources variées.

Autour des années 1990, la décentralisation commence néanmoins à faire l'objet de critiques croissantes : le poids des contraintes structurelles et financières, l'emprise croissante des prérogatives communautaires, les aléas des cohabitations nationales, le bilan mitigé en matière économique, donnent le signal d'une nouvelle mobilisation politique, corollaire de la réactivation des clivages partisans (Constant, 1998).

Responsabilité

La nouvelle alternance au sommet de l'État et la cohabitation consécutive vont, à partir de prédicats idéologiques différents, consacrer le paradigme actuellement dominant, « noué autour de la responsabilité des élites d'outre-mer », en validant ainsi un diagnostic et des revendications maintes fois réitérées. Ce changement de paradigme n'est pas pour autant angélique : en plaçant

ainsi les élus face à leurs responsabilités politiques, le gouvernement trouvait aussi une porte de sortie honorable devant son propre désarroi (Constant, 2001). En outre, cette vision renouvelée de l'outre-mer apparaît moins une rupture par rapport aux paradigmes antérieurs qu'une tentative de dépassement. Citons sur ce point, Christian Paul, secrétaire d'État à l'Outre-mer : « [...] Réunir ce qu'on s'obstinait auparavant à opposer, rassembler ce qu'on avait trop longtemps dissocié [...] c'est bien une nouvelle synthèse, respectueuse de nos institutions, mais ne craignant pas de les faire évoluer, qui détermine une politique, articulée autour des trois mots-clés d'égalité, de pluralité et de solidarité » (2001).

En systématisant des changements en filigrane, ce « nouveau pacte républicain » se traduit par une orientation normative innovatrice (« le statut à la carte »), une méthode d'élaboration sans précédent (concertation des élus, consultation des populations), des mécanismes de mise en œuvre plus rapides (raccourcissement des délais de sortie des textes d'application, installation de comités de pilotage) et un dispositif de communication original (« l'outre-mer, source d'inspiration et moteur, de la France »).

En pratique, l'action conduite se manifeste tout d'abord par un travail législatif intense, des lois constitutionnelle et organique relatives à la Nouvelle-Calédonie à la loi d'orientation pour l'outre-mer, des textes relatifs au nouveau statut de Mayotte à la loi historique reconnaissant l'esclavage comme crime contre l'humanité, enfin le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie et à la Nouvelle-Calédonie (Faberon, 2000). Pour la première fois, chaque société est perçue comme une entité particulière qui fait l'objet d'un traitement individualisé. On passe ainsi du singulier « outre-mer » au pluriel « outre-mers », d'une perception indifférenciée et sommaire de territoires interchangeables à la reconnaissance de l'originalité de chacun d'eux.

De même, la constitution n'apparaît plus un obstacle insurmontable à des innovations institutionnelles au service du renforcement des pouvoirs locaux : par maints aspects, l'outre-mer est devenu un laboratoire de la modernisation du droit public local. Cette action se distingue, ensuite, par une politique de communication particulièrement offensive, destinée à opposer aux stéréotypes d'origine coloniale et aux préjugés tenaces relatifs à l'outre-mer de nouvelles images associant fierté, dynamisme et modernité. « Fierté d'avoir, précise Christian Paul, dans l'histoire, plus souvent résisté que subi. Fierté d'être aujourd'hui moteur et acteur de son destin. Fierté d'inspirer largement la réflexion scientifique, la création artistique, l'évolution de la République » (2001).

Dans cette optique, les initiatives prises combinent des actions visant à aider les sociétés d'outre-mer à être elles-mêmes (aide à la création, formation et diffusion culturelle et artistique) avec des mesures donnant à voir et à comprendre la richesse de leurs apports à la France d'aujourd'hui (projet de Cité des outre-mers, salon du livre outre-mer, création d'un CAPES de créole). Elles se prolongent aussi par un programme ambitieux de diffusion des nouvelles technologies d'information et de communication, visant le désenclavement des sociétés les plus isolées et l'insertion active de l'outre-mer dans un monde multipolaire. « Dans bien des domaines, souligne encore le secrétaire d'État, l'outre-mer donne le ton. Mon ambition est de le faire savoir et

qu'on en prenne la pleine mesure. Question d'image que renvoie le regard de l'autre et qui aide à croire davantage en soi » (Paul, 2001).

Le nouveau pacte républicain au miroir de l'opinion publique

Après avoir cerné les trois paradigmes officiels de l'action gouvernementale outre-mer, il importe maintenant d'envisager leurs perceptions vernaculaires, en mettant l'accent sur la manière dont la relance de la politique française est interprétée par les populations locales. Plusieurs enquêtes d'opinion sont aujourd'hui disponibles. Malgré leur inégale répartition territoriale, elles permettent un premier examen de la lisibilité et/ou de la pertinence des initiatives nationales. Trois sondages récemment menés en Martinique amènent à formuler quelques enseignements à portée générale (Constant, 2001).

Sous-information et incertitudes

Malgré une politique de communication dynamique et une présence régulière du secrétaire d'État sur le terrain, les mutations en cours de la politique française ont un impact mitigé dans l'opinion publique de l'outre-mer. Celle-ci reste à la fois insuffisamment informée et partagée sur les effets des réformes annoncées, notamment les éléments de la population particulièrement ciblés par les nouvelles orientations gouvernementales. Les sondages portant sur la loi d'orientation pour l'outre-mer apportent quelques indications plus détaillées. Malgré des progrès significatifs enregistrés d'un sondage à l'autre, à une année d'intervalle (79 % contre 64 % des sondés « ont déjà entendu parler de la loi d'orientation), le pourcentage des « non » (16 % contre 25 %) et « sans réponse » (5 % contre 11 %) reste relativement important. Les campagnes publicitaires gouvernementales, mobilisant les ressources audiovisuelles habituelles, ne sont pas vaines, sans pour autant toucher les segments sensibles de la population, en particulier les 18-29 ans (29 % contre 37 % n'en ont pas entendu parler) et les inactifs (28 % contre 42 % ne savent pas de quoi il s'agit), pourtant placés au cœur du dispositif gouvernemental. En ce qui concerne le contenu de la loi, les résultats enregistrés sont édifiants : 74 % des sondés « n'ont pas le sentiment d'avoir bien compris », 43 % « n'ont pas du tout compris » et 31 % « n'ont plutôt pas compris », en particulier les inactifs (81 %) et les retraités (78 %). L'une des grandes innovations de la loi est pourtant la mise en place du Congrès dont la mission est essentielle en matière de modification institutionnelle. Si 78 % en ont entendu parler, 67 % « n'ont pas le sentiment d'avoir bien compris sa mission », 42 % « n'ont pas du tout compris », 25 % « plutôt pas ». Là encore, les inactifs (78 %) et les 18-29 ans (75 %) présentent les chiffres les plus alarmants. En revanche, 70 % de ceux qui en ont compris la mission trouvent qu'il s'agit d'une « bonne chose pour l'avenir de la Martinique », 48 % « plutôt une bonne chose », 22 % « tout à fait une bonne chose ».

Une aspiration au changement statutaire contrariée par une image négative de l'élite politique

Contrairement au postulat gouvernemental largement partagé par les élus (Lise, Tamaya, 1999), le statut de département n'apparaît pas, aux deux tiers de la population, comme un mode de gestion publique dépassé. Ainsi, 33 % des personnes interrogées estiment que le « bilan du département Martinique dans l'ensemble européen » est plutôt « positif ou très positif », 42 % le considèrent « ni positif ni négatif », 22 % « négatif ou très négatif ». Cette dernière appréciation est surtout le fait des agriculteurs et ouvriers (26 % le trouvent « mauvais ») et, de manière plus étonnante, des employés (25 %). Dans un autre sondage également publié en 2001, 69 % de la population enquêtée se prononcent en faveur du maintien du cadre départemental. Ce décalage apparent avec l'agenda officiel peut s'expliquer par le fait que la question statutaire reste encore associée aux modalités politiques de l'appartenance des départements d'outre-mer à la République française. Malgré une dépoliarisation idéologique relative, elle conserve une dimension politique affirmée d'autant plus que le statut départemental offre un repère sécurisant dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes. Pourtant, la population sondée est loin d'être opposée au principe d'une évolution institutionnelle. En effet, l'idée gagne du terrain (en passant de 52 à 64 % qui l'estiment prioritaire contre 32 % qui pensent le contraire), sans pour autant être affranchie de certaines craintes. À la différence des inactifs, artisans et commerçants, cadres et professions libérales qui en font une priorité, les agriculteurs et ouvriers, les 40-59 ans ainsi que les retraités ne lui accordent pas la même urgence. Dans tous les cas, le processus de modification institutionnelle, engagé par le Congrès, soulève des inquiétudes. Environ 63 % de la population estime que « il existe un risque pour qu'un jour cela ne soit pas bénéfique pour la Martinique », en particulier les 18-29 ans (73 %), artisans, commerçants et professions libérales (71 %), retraités (74 %). Compte tenu de la dégradation croissante de l'image des élus, ce paradoxe n'est qu'apparent : de 59 % en 2000, on passe, en un an, à 62 % quant à ceux qui ne font pas « confiance aux hommes politiques pour mieux gérer la Martinique si plus d'autonomie dans leur pouvoir leur était octroyée ». Cette image défavorable est particulièrement répandue chez les 18-29 ans (66 %), les agriculteurs et ouvriers (69 %), les employés (72 %). En outre, 72 % des Martiniquais (contre 67 % en 2000) estiment que leurs élus « sous-utilisent les pouvoirs dont ils disposent aujourd'hui pour gérer la Martinique », notamment ici les 30-39 ans et les employés (79 %). Indépendamment de leurs interprétations concurrentes (Constant, 2001), ces sondages récents soulèvent le problème de la marge d'innovation institutionnelle que l'opinion publique est prête à consentir à des élus en qui elle n'a pas grande confiance. À moins que le décalage entre les priorités des élus et les attentes des électeurs ne soit réduit d'ici là, la consultation des populations locales, sans laquelle aucun changement institutionnel n'est possible, réservera sans doute des surprises.

Identité « officielle », identité « réelle »

Des différents axes du « nouveau pacte républicain pour l'outre-mer », le volet relatif à la « politique de la fierté » est, sans doute, celui qui est globalement le mieux perçu par l'échantillon de la population martiniquaise de référence. En jouant de la dialectique de l'un et du multiple, avec une rhétorique combinant post-modernisme et inscription territoriale des cultures, le « nouveau regard sur l'outre-mer » est plutôt bien apprécié alors même qu'il tranche avec la vieille doctrine de la francité : 94 % des personnes interrogées « ressentent une certaine fierté d'être martiniquais » tandis que 85 % « ressentent une certaine fierté d'être français », sans que cela soit perçu désormais comme une contradiction. Il n'en a pas été toujours ainsi (Constant, 1996). En revanche, l'Europe ne fournit pas un pôle d'identification important pour plus de la moitié de la population (52 %, notamment les plus de 30 ans, les employés et les retraités), même s'il faut noter que les 18-29 ans se sentent « fiers d'être européens », à hauteur de 56 % tout de même. Les données disponibles ne permettent guère d'aller plus loin sans trop solliciter les chiffres. Toutefois, les Martiniquais paraissent davantage eux-mêmes, c'est-à-dire au croisement de trois cercles d'appartenance (la France, les Caraïbes et l'Europe), inégalement investis symboliquement mais désormais partie prenante du devenir identitaire collectif.

Conclusion

À l'image de sa politique de communication, les catégories du gouvernement outre-mer sont en cours de mutation. Ce changement n'est pas anodin car l'évolution des modes de perception réciproques se heurte, des deux côtés des océans, à de nombreuses résistances. Pour l'heure, le bilan est mitigé et offre l'image banale de la contradiction : d'une part, le nouveau regard porté sur l'outre-mer apparaît un facteur de revalorisation de la diversité de ses cultures, particulièrement apprécié par les populations concernées ; d'autre part, la relance de la question statutaire souffre, notamment dans les départements d'outre-mer, d'un manque de lisibilité, voire de pertinence. Dans sa majorité, l'opinion publique n'est pas convaincue que les réformes, en cours de définition, permettront à la fois une efficacité accrue de l'action publique, de meilleures performances en matière de développement et davantage de démocratie locale. Dans le reste de l'outre-mer, la situation est différente. En Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie, l'équilibre social tient à des compromis fragiles entre élites locales. Au-delà des symboles, l'urgence apparaît bien de parvenir à un meilleur partage du pouvoir entre les communautés. À défaut, les consultations à venir pourraient réserver de nombreuses surprises.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CONSTANT, F., « Les catégories politiques du gouvernement outre-mer », in FABERON, J.-Y. et alii dir., *La Loi d'orientation pour l'outre-mer de décembre 2000*, Paris, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, p. 15-28.
- CONSTANT, F., « Les trois âges de la départementalisation outre-mer », in DUPOIRIER, E., *Régions : la croisée des chemins*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, p. 123-141.
- CONSTANT, F., « Départementalisation et identité. Évolution des approches identitaires », colloque du Cinquantenaire de la départementalisation outre-mer, Fort-de-France, mars 1996.
- CONSTANT, D., DANIEL, J. (dir.), *Cinquante Ans de départementalisation outre-mer*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- FABERON, J.-Y., « Où va l'outre-mer français ? Les évolutions statutaires de l'outre-mer en l'an 2000 », *Pouvoirs locaux*, 46, 2000, p. 115-123.
- FORTIER, J.-C (dir.), *Questions sur l'administration des DOM*, Paris, Economica, 1989.
- LISE, C., TAMAYA, M., *Les Départements d'outre-mer — aujourd'hui : la voie de la responsabilité*, Paris, La Documentation française, 1999.
- MICLO, F., *L'Évolution du régime législatif et réglementaire des DOM*, Aix-en-Provence, PUAM, 1982.
- MILES, W., *De la politique en Martinique*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- PAUL, C., *Conférence de presse*, Paris, secrétariat d'État à l'Outre-mer, 4 septembre 2001, p. 1-7.
- RAMOS, A., RIVERA, A., *Islands at the Crossroads. Politics in the Non-Independent Caribbean*, Kingston, Ian Randle Publishers, 2001.