

Sur les « spécificités » de l'Outre-mer : enquête et propositions

Thierry Michalon

DANS **HERMÈS, LA REVUE** 2002/1 (N° 32-33), PAGES 423 À 434
ÉDITIONS **CNRS ÉDITIONS**

ISSN 0767-9513

DOI 10.4267/2042/14401

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://preprod.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2002-1-page-423.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.

Thierry Michalon
Université des Antilles et de la Guyane

SUR LES « SPÉCIFICITÉS » DE L'OUTRE-MER : ENQUÊTE ET PROPOSITIONS

La loi du 19 mars 1946, qui fit entrer les quatre « vieilles colonies » qu'étaient la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion dans la catégorie des « départements », fut adoptée grâce aux efforts d'un certain nombre de leurs parlementaires, afin d'en effectuer la décolonisation non pas par la sécession mais, bien au contraire, par la reconnaissance de leur appartenance à la nation française, concrétisée par leur assimilation sur le plan juridique.

Les colonies étaient régies par des décrets spécifiques pris par le gouvernement, et non pas par les lois et décrets ordinaires, implicitement considérés comme élaborés pour la nation elle-même, cœur de la République. Le basculement des « vieilles colonies » de ce régime dit de *spécialité législative* à celui de *l'identité législative* devait donc matérialiser leur passage de la République *extranationale* à la République *intra-nationale*¹. À vrai dire, si tel était bien, en substance, le langage des parlementaires à l'origine de la loi, ils poursuivaient des buts plus pragmatiques, comme le reconnut ultérieurement, sans fard, l'un d'eux, Aimé Césaire : « C'était le meilleur moyen d'améliorer rapidement le sort du peuple. [...] On s'est dit : en France, il y a un tas de lois sociales qui sont très bien, nous n'avons aucune législation sociale, nous devenons départements français, donc d'un seul coup nous rattrapons le retard et on nous applique toutes les lois sociales que les Français ont conquises en cinquante ans². »

L'article 73 de la Constitution de 1946, puis de celle de 1958, place, dans cette optique, les départements d'outre-mer sous l'empire des lois et décrets ordinaires, mais ceux-ci peuvent néanmoins, en ce qui les concerne, « faire l'objet des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ». Cette notion de *situation particulière* a été interprétée de manière très restrictive par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, soucieux de faire prévaloir le principe d'assimilation. À l'inverse, les élus des DOM — et, à un moindre degré, leurs opinions — invoquent constamment les *spécificités* de ces pays à l'appui de demandes, adressées au gouvernement, tendant à obtenir des mesures d'adaptation consistant, d'une manière générale, en un assouplissement des contraintes inhérentes à l'application du droit commun ainsi qu'en un élargissement de la décentralisation au profit de leurs collectivités territoriales. Il existe donc, de manière latente, un désaccord entre Paris et les DOM sur l'interprétation de la notion de « situation particulière ». L'exposé des motifs du projet de loi, devenu Loi d'orientation pour l'outre-mer (13 décembre 2000), invoquait d'emblée cette « situation particulière », ajoutait qu'elle se caractérise par « des handicaps structurels indéniables contraignant leur développement économique », et renvoyait à la définition plus précise qu'en donne l'article 299.2 du traité instituant la Communauté européenne, spécifiant « leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ».

À ces éléments naturels, l'exposé des motifs rajoutait des éléments d'ordre culturel : « [...] une histoire [...] marquée par la résistance à l'esclavage, [...] une géographie qui les place à la croisée de plusieurs mondes, [...] la présence en métropole de plusieurs centaines de milliers de leurs originaires, [...] une identité propre à chacun d'eux ». Il est donc légitime, à la suite du gouvernement, d'intégrer les éléments *culturels* dans ce qui constitue la situation particulière des DOM. Un important chantier s'ouvre alors dans ce domaine fort délicat, où prédomine le non-dit au profit du postulat implicite selon lequel la culture — plus précisément la vision du monde — des populations de l'outre-mer les prédispose tout autant que celles de l'Hexagone au « développement économique et social ». Or un tel postulat fait litigieux précisément de l'histoire particulière de ces peuples, de leur situation géographique, de leur identité propre, qui pourtant commandent des attitudes quotidiennes — face aux mécanismes de la vie économique comme face aux exigences de l'État de droit — parfois assez éloignées du « modèle » culturel qui accompagna le développement de l'Europe. On s'efforcera de proposer ici une réflexion sur le contenu des spécificités culturelles des DOM, en menant l'enquête sur les deux plans où se situe le nœud des sociétés modernes : celui des rapports avec l'économie de marché, d'une part, avec les institutions publiques, d'autre part. Cette réflexion partira de l'hypothèse suivante : la *crainte du marché* et un certain *rejet de l'État* ne seraient-ils pas les véritables spécificités culturelles des peuples de l'outre-mer ? Et si le non-dit résidait bien là, le législateur ne devrait-il pas, plutôt qu'atermoyer par des demi-mesures comme celles de la Loi d'orientation, doter résolument ces communautés de statuts d'autonomie poussée les amenant à intégrer enfin des logiques économiques et institutionnelles dont elles sont, jusqu'ici, restées périphériques ?

Les spécificités ultramarines

Le malaise qui règne dans les départements d'outre-mer ne doit pas être ramené aux revendications « décolonisatrices » d'une petite minorité d'activistes, ce à quoi incitent les élus de ces départements, soucieux de présenter une version édulcorée de la sensibilité réelle de l'opinion, afin d'apparaître comme les garants du loyalisme de ces populations envers la République. Bien au contraire, il faut n'avoir jamais vécu dans un de ces départements d'outre-mer, et vouloir s'entretenir dans une confortable cécité, pour ignorer la profondeur du malaise qui travaille ces sociétés et la distance qui les sépare des cultures économique et institutionnelle modernes. On propose donc de se pencher tour à tour sur l'attitude des sociétés ultramarines vis-à-vis des mécanismes de l'économie de marché et des logiques des institutions de l'État moderne.

À l'écart des logiques de l'économie de marché

La vision du monde que les populations des DOM ont héritée de leur histoire particulière, et largement conservée du fait de leur isolement géographique, demeure assez éloignée de celle qui a permis et accompagné, en Europe et aux États-Unis, le développement de l'économie capitaliste de marché.

En premier lieu, la société de plantation a engendré une culture économique particulière, éloignée à la fois des disciplines familiales du monde rural européen et de l'émergence de solidarités de classe caractérisant la société industrielle. Ce type particulier de formation sociale imprimait chez ses membres des valeurs contradictoires : intériorisation de hiérarchies fondées sur la coercition et la couleur de la peau, individualisme suscité par un mode de gestion de la main-d'œuvre serve essentiellement soucieux de briser toute résistance collective, développement de diverses formes de solidarité permettant seules de survivre face aux rigueurs extrêmes des conditions de vie et de travail, enfin entretien et valorisation d'un esprit de résistance et de fronde contre l'ordre établi menant fréquemment à la fuite héroïque et désespérée qu'était le « marronnage »³. Et l'abolition de l'esclavage allait inciter l'homme libéré à éviter le salariat au profit de l'artisanat ou du statut de paysan indépendant, alors même qu'aucun phénomène d'industrialisation ne venait disloquer les solidarités familiales traditionnelles au profit de solidarités nouvelles fondées sur des intérêts communs, à savoir les classes sociales. La culture économique issue du monde de la plantation, fort éloignée de celle née de l'entreprise — fût-elle agricole — se caractérise donc, pour l'essentiel, par des réflexes de débrouillardise⁴ permettant de s'assurer individuellement du quotidien, tout en demeurant en marge des circuits économiques officiels, par ailleurs par des habitudes d'entraide familiale et amicale prenant notamment la forme des coups de main, échange de prestations sous forme de travail non rémunéré engendrant, aujourd'hui encore, toute une économie parallèle.

En second lieu, l'idéologie ascétique de la bourgeoisie capitaliste européenne est demeurée localement inconnue. L'« accumulation primitive de capital », qui permit, en Europe et aux États-Unis, à la bourgeoisie de constituer une épargne importante lui permettant d'investir dans des moyens de production plus efficaces qui ont débouché sur la baisse des coûts de production et des prix, donc sur la hausse du niveau de vie moyen, ne fut pas simplement le fruit de l'exploitation d'une main-d'œuvre dépourvue de pouvoir de négociation. Elle fut aussi rendue possible par un puissant trait culturel de certaines sociétés européennes et anglo-saxonnes, aujourd'hui trop méconnu malgré son analyse par Max Weber⁵ : l'esprit d'ascèse dont était pénétrée la classe bourgeoise sous l'empire de la vision protestante du monde, certes, mais aussi sous l'influence des courants catholiques les plus culpabilisateurs. Toute jouissance était dans ces milieux un péché, et le style de vie, même à l'intérieur d'un cadre de vie luxueux, était marqué par l'austérité. Seul l'effort sur soi devait permettre de mériter la « grâce de Dieu » ; s'investir pleinement dans son métier était une valeur morale et la recherche du profit une vertu en soi, et donc la réussite professionnelle désignait l'élite qui satisfaisait aux attentes de Dieu. Cette éthique ascétique conduisait naturellement à la constitution d'une forte épargne qui permettait un important taux d'investissement dans des procédés de production plus efficaces ; s'ensuivaient de rapides progrès de productivité se traduisant par la baisse générale des prix : on ne dira jamais assez le rôle de la crainte du péché dans la construction de la puissance économique de l'Occident...

Les populations de l'outre-mer sont largement demeurées à l'écart de cette histoire et de cette culture, faite de prise de risques, de goût pour la compétition individuelle, d'inclination à l'épargne. Marquées par une conception encore communautaire de la vie, par un désir atavique d'échapper aux contraintes d'ordre institutionnel que représentent — notamment — les mécanismes du marché, par une vision négative du travail — légitimement héritée des abominations de l'esclavage — et par un appétit de consommation immédiate⁶ devant effacer l'humiliation d'une misère encore récente, ces cultures demeurent éloignées de celles qui ont accompagné la naissance du monde moderne.

Enfin, la prédominance des transferts publics et sociaux dans les ressources de ces populations y entretient une vision de la vie particulière. L'érection des quatre vieilles colonies en départements par la loi du 19 mars 1946 répondait, on l'a dit, à une demande très claire de leurs élus : l'extension, à ces peuples démunis, des lois sociales françaises. Cette extension, d'ailleurs très progressive, entraîna le versement aux populations de ces nouveaux départements de tout un éventail de prestations dont l'effet positif fut une considérable amélioration des conditions d'existence du grand nombre, aujourd'hui très éloignées de la misère régnant à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. De surcroît, la mise en place de structures administratives départementales se traduisit par un considérable gonflement de la place de la fonction publique dans l'ensemble de la population active locale. Dès lors, traitements de la fonction publique et transferts sociaux ont peu à peu occupé une place centrale dans les revenus des ménages⁷, ainsi de plus en plus déconnectés d'une activité économique productive, ce phénomène s'accroissant du flux croissant des Fonds struc-

turels communautaires. Dans ces sociétés aujourd'hui « sur-développées sur le plan social et sous-développées sur le plan économique⁸ » s'est donc épanouie une « culture d'assistance », maintes fois dénoncée comme décourageant l'esprit d'entreprise et favorisant l'inactivité et la délinquance. Et le développement économique est généralement escompté d'un nouveau gonflement des transferts publics et d'exemptions fiscales supplémentaires, exigés d'un État dont on semble pourtant, au plus profond, se défier.

À l'écart des logiques de l'État moderne

Restées en marge de la révolution industrielle et urbaine, contraintes à la promiscuité par l'étroitesse et la forte densité de peuplement de trois des quatre départements, les populations des DOM se sont, tout d'abord, maintenues dans une culture rétive à la notion même d'*institution*. Issue d'un effort collectif et de longue haleine pour fonder l'organisation de la Cité sur la *raison*, cette notion reste très abstraite pour des sociétés dans lesquelles, en l'absence des bouleversements culturels entraînés par la révolution industrielle et l'urbanisation, solidarités et antagonismes demeurent fondés sur l'*affectivité*, regroupant les personnes apparentées — ou s'imaginant telles — dans la *sphère intérieure*, celle des obligations d'entraide, de dons et contre-dons, caractéristiques des cultures rurales, rejetant les autres dans la *sphère extérieure*, celle de la méfiance, de la rivalité, de la jalousie. Dès lors, ces cultures, où l'identité de chacun lui est conférée par ses relations bien plus que par ses fonctions, manifestent chaque jour de grandes difficultés à percevoir les institutions par-delà les personnes physiques qui les font fonctionner. Les notions d'État — personne morale incarnant la nation —, de loi — règle de portée générale et impersonnelle —, comme celle de citoyenneté — supposant l'exercice anonyme de droits et d'obligations identiques pour tous — demeurent donc fort abstraites pour ces communautés habituées aux échanges de services sur une base relationnelle.

En d'autres termes, la *promiscuité personnalise toutes choses*, et fait obstacle à la légitimité des institutions, les vide de leur signification.

Cet état de fait entraîne un certain *dévoisement des mécanismes démocratiques*. Si l'univers de la plantation a, on l'a dit, donné naissance à d'implacables hiérarchies sociales calquées sur la couleur de la peau — hiérarchies dont les séquelles ne s'effacent d'ailleurs que lentement⁹ — en même temps qu'à l'affirmation d'un individualisme de débrouillardise pour la survie en tant qu'attitude de défiance envers les institutions, il a engendré, après l'abolition de l'esclavage, la constitution, autour de la nécessité du partage du travail des champs comme de la répartition des récoltes, de sphères familiales plus vastes que celle de la famille nucléaire occidentale, ayant pour pivot non pas l'époux/père mais l'aïeule, la grand-mère, solide « poto-mitan » du clan¹⁰. Les liens familiaux demeurent donc aujourd'hui les plus prégnants, alors même que la vigoureuse stratification sociale d'autrefois s'estompe devant la montée d'une vaste classe moyenne.

Il n'y aurait là rien de déplorable si les mécanismes de la démocratie libérale n'avaient précisément été conçus par et pour des sociétés marquées par l'antagonisme des intérêts et des attentes des différentes classes, dans le but de permettre leur libre expression pour en dégager pacifiquement, au moyen du suffrage, un compromis qui sera traduit en règles de droit nouvelles. En conséquence, ce qui s'affronte en réalité, sur la scène politique des DOM, ce ne sont pas des *visions différentes* de l'avenir de la Cité, correspondant à des attentes antagonistes, mais plutôt des *groupes* désireux d'accéder au pouvoir local afin de faire bénéficier leurs membres des privilèges qui y sont attachés. Les institutions publiques y sont moins perçues comme des lieux où se prennent des décisions d'intérêt général et où se gèrent des services publics que comme des gisements de *richesses sans maître* à se répartir à travers les réseaux relationnels. La vie « politique » locale se trouve donc à la fois *dépolitisée* — car son enjeu n'est pas le choix d'un avenir pour la *polis* — et *surconflictuelle* — par le constant affrontement des groupes désireux de s'emparer des attributs du pouvoir, fascinants pour des sociétés marquées par une misère encore récente, dans le but de les répartir entre leurs membres. Il s'agit là d'un dévoiement des procédures démocratiques, conséquence non point d'on ne sait quelle immoralité, mais d'une vision du monde héritée d'un passé encore récent, autrement dit d'une culture. Et ce dévoiement, naturellement, prive les règles, mises par les institutions — issues d'élections ainsi perçues — d'une véritable légitimité démocratique, ces règles, tant ressenties comme prises exclusivement dans l'intérêt du clan parvenu au pouvoir.

La persistance d'une culture d'essence rurale, centrée sur l'affectivité et les réseaux relationnels, a, de même, des conséquences déplorables sur la perception des *mécanismes administratifs*. Ces territoires insulaires ont en effet largement échappé aux brassages de populations et au mouvement d'homogénéisation culturelle délibérément organisés par l'État jacobin afin de casser les particularismes locaux et d'instaurer entre le pouvoir et les administrés cet *anonymat*, cette *distance*, qui seuls permettent l'*égalité de traitement*, pivot des valeurs républicaines. Dès lors, dans ces sociétés où l'identité de chacun lui est conférée par la place qu'il occupe dans un réseau relationnel déterminé, plus que par les fonctions qui sont les siennes, la *règle générale et impersonnelle* (la loi, le règlement) n'a aucun sens puisqu'elle ne s'insère pas dans l'entrelacs des dons et contre-dons, des *services* demandés et rendus à l'intérieur d'un système communautaire donné. Dans la pratique, la recherche de passe-droits est considérée comme le mode normal et légitime de relation avec l'administration, à plus forte raison s'il s'agit de celle de collectivités décentralisées, administrées par des élus locaux auxquels peuvent vous relier mille liens relevant de l'affectivité. En d'autres termes, les réseaux relationnels qui « font » les élections servent ensuite de canal privilégié à la fourniture de leurs prestations par les collectivités publiques, entraînant ainsi une inégalité foncière devant la règle qui ruine la crédibilité des institutions et contribue encore à priver de légitimité les normes que celles-ci feignent de mettre en application sur l'ensemble du corps social.

Enfin, les populations des départements d'outre-mer trouvent dans leur histoire propre d'autres motifs de défiance envers l'État. Héritières de l'*inguérissable humiliation* engendrée par l'esclavage et fréquemment blessées par le regard du Blanc, elles cherchent une compensation dans

la conviction de détenir sur la France une *inextinguible créance* : la départementalisation de 1946 a été et demeure le support juridique par lequel la République s'acquitte de cette dette. Mais le *ressentiment*¹¹ né de l'esclavage, ainsi que la *mauvaise conscience* très palpable qu'engendre aujourd'hui le sentiment — fort présent chez beaucoup — de vivre une situation d'assistance, se combinent avec la faible légitimité reconnue à un *État blanc*, à des institutions *françaises*, à des lois présumées ignorer les *réalités locales*, pour susciter non seulement des incivismes quotidiens traduisant un certain rejet de la *loi française*, mais aussi des rancœurs croissantes que capitalisent aisément les mouvements autonomistes ou indépendantistes. Aussi la formule « marronnage institutionnel » est-elle couramment utilisée par les intellectuels et élus des départements français d'Amérique pour décrire, avec une réelle jubilation dans la voix, le désir profond de ces populations d'échapper aux contraintes de la République comme leurs ancêtres esclaves s'efforcèrent d'échapper à leurs maîtres...

On le voit, les départements d'outre-mer paraissent donc éloignés aussi bien de l'esprit du capitalisme que de celui de l'État moderne. Seul leur basculement dans un régime de large autonomie semblerait à même d'y susciter des évolutions culturelles aujourd'hui indispensables.

Un régime d'autonomie, comme base de relance des activités productives et de l'émergence du civisme ?

Se trouver à la *périphérie* de l'un des pays du *centre* présente certes pour les départements d'outre-mer maints avantages : la garantie d'un niveau de vie élevé malgré une activité économique locale faible — situation nullement illégitime, et caractérisant aussi maintes fractions du territoire hexagonal — et l'assurance d'un fonctionnement régulier des services publics malgré la persistance d'une culture politique encore pétrie de subjectivité. Mais cette dépendance économique et politique entretient humiliation et ressentiment, d'une part, tout en incitant à des comportements pervers, d'autre part, et constitue ainsi un obstacle à une maturation des esprits dont tous ressentent pourtant, plus ou moins clairement, la nécessité.

L'issue ne réside certainement pas dans une simple progression de la décentralisation accompagnée d'un développement supplémentaire des transferts de fonds publics, des exonérations fiscales et des mesures sociales qui constituent la trame de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Cette issue doit être recherchée dans un basculement plus radical vers un statut non pas plus périphérique mais plus *central*. On ne renvoie pas ici à une re-centralisation au bénéfice de Paris, mais au contraire à l'érection — au moins partielle — de ces pays en *centres autonomes*, par le rapatriement sur place d'activités productives génératrices d'emplois, d'une part, par celui des mécanismes de la responsabilité politique, d'autre part.

Pour une relance des activités économiques

Les antiennes quotidiennement ressassées selon lesquelles l'« insularité et l'éloignement » seraient les causes de la stagnation économique des DOM résistent mal à l'analyse. La politique délibérée d'intégration de ces pays à l'économie nationale, puis communautaire, a au contraire eu pour effet d'abolir dans une large mesure l'insularité et l'éloignement, et d'établir une *continuité territoriale*¹² de fait, dont les effets contrastés sont maintenant bien connus : ces « appendices continentaux¹³ » importent quotidiennement un flux de biens ayant bénéficié dans l'Hexagone ou dans l'Union européenne de coûts de production inférieurs à ceux constatés sur place, et le coût du transport est devenu aujourd'hui trop faible pour protéger l'appareil productif local de cette concurrence. Le laminage des activités productives locales — handicapées par le fréquent archaïsme des techniques mises en œuvre, par la minceur des volumes produits, par une éthique peu favorable à l'efficacité — a ainsi été la contrepartie de la hausse du niveau de vie engendrée par l'importation massive de biens ayant bénéficié, ailleurs, des bas coûts de la production de masse. Et l'Union européenne veille d'ailleurs au démantèlement des dispositions de droit interne — comme l'octroi de mer — susceptibles de constituer une protection du marché local, tout en accordant à ces territoires des financements privilégiés (les « Fonds structurels ») censés y favoriser le développement d'un appareil productif compétitif : certains estiment dès lors que ces financements ne sont rien d'autres que « le prix d'achat par le négoce international des marchés internes et externes des DOM¹⁴ ».

Les principes du libre-échange — aggravés par l'hostilité maintes fois constatée des puissantes sociétés importatrices aux tentatives de développement d'une production locale — semblent donc bien constituer un obstacle structurel à l'expansion des activités productives, et donc de l'emploi dans les DOM : les biens et services produits localement — à des coûts salariaux semblables à ceux en vigueur dans l'Hexagone — n'y jouissent d'aucun avantage comparatif leur permettant de faire face à la concurrence des importations, ni, à plus forte raison, d'être exportés. Deux voies pourraient être explorées pour sortir de cette impasse économique. La *voie californienne* (ou allemande) consistant à compenser le coût élevé du travail par la recherche d'avantages comparatifs au niveau de la valeur ajoutée par ce travail, d'une part ; la *voie mauricienne*, recherchant l'avantage comparatif dans la baisse du coût du travail et notamment des rémunérations, d'autre part. Aucune de ces deux perspectives ne peut raisonnablement être envisagée à propos des DOM : en premier lieu, la culture du travail y demeure fort éloignée de celle caractérisant les Californiens et Allemands, alors qu'en second lieu, l'attachement de leurs populations au niveau de vie dont elles jouissent aujourd'hui interdit d'en envisager toute régression.

Envisager le développement des activités productives par le biais des exportations paraît donc, *rebus sic stantibus*, totalement irréaliste. Une seule voie demeure dès lors, celle d'une *reconquête progressive du marché intérieur*, en faisant supporter aux consommateurs locaux les prix élevés résultant du déséquilibre entre le haut niveau des charges salariales et sociales et la médiocre produc-

tivité. Concrètement, le *rapatriement* de certaines activités productives serait rendu possible par une protection ponctuelle (et dégressive dans le temps) du marché intérieur par des taxes douanières affectant les produits concurrents importés ; en supportant une certaine hausse des prix sur les produits concernés, le consommateur financerait les emplois ainsi créés. Sans basculer dans un protectionnisme généralisé, dont on connaît bien aujourd'hui les effets pervers, il s'agirait en quelque sorte de rétablir ponctuellement et temporairement l'insularité et d'inverser ainsi, produit par produit, les mécanismes socio-économiques ayant entraîné, ces dernières décennies, l'enrichissement collectif mais l'exode du travail.

On le sait, le statut communautaire actuel des Régions ultrapériphériques (qui est celui des départements d'outre-mer français) s'oppose à l'établissement d'une telle protection. En revanche, le statut (de droit communautaire) des « Pays et territoires d'outre-mer » (qui est celui des Territoires d'outre-mer du Pacifique, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon) permettrait une telle politique, car ils ne font pas partie du territoire fiscal et douanier de la Communauté et ne sont pas tenus par le principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché unique, bien que bénéficiant pour leurs propres produits — sauf pour les produits agricoles concernés par la « politique agricole commune » ou pour ceux faisant l'objet d'une « organisation commune de marché » — d'un accès préférentiel au marché communautaire, en exemption de droits de douane et taxes d'effet équivalent¹⁵. Toutefois, les PTOM ne perçoivent pas les subventions des Fonds structurels, mais d'autres types de financements communautaires dont le montant total *per capita* est incomparablement plus faible. Un tel sacrifice pourrait être considéré comme raisonnable, sa contrepartie étant le droit de protéger ponctuellement ces marchés intérieurs afin de rendre possible la reconquête progressive par des entreprises locales, ce qui permettrait la remise au travail, aujourd'hui urgente, de milliers d'inactifs taraudés par les frustrations et attirés par la délinquance... au prix, certes, d'une certaine amputation du pouvoir d'achat des consommateurs.

Mais la simple transformation par une loi adoptée à Paris de tel ou tel DOM en Territoire d'outre-mer ou en collectivité territoriale particulière n'entraînerait pas son inscription sur la liste des PTOM annexée au traité instituant la Communauté européenne : il y faudrait l'accord des partenaires de la France, donc une négociation. Et cet accord ne pourrait être obtenu, semble-t-il, qu'à l'une des deux conditions suivantes :

— que le nouveau territoire échappe dans une large mesure (à l'image des Territoires d'outre-mer) à l'application des lois et décrets adoptés pour les départements, au profit de règles spécifiques ;

— que leurs institutions propres jouissent d'une autonomie allant au-delà d'une décentralisation même très poussée.

Toutefois, dans l'état actuel des esprits, la première de ces conditions ne serait acceptable par les populations intéressées que si ce régime de *spécialité législative* ne s'étendait pas aux matières, essentielles à leurs yeux, que sont le droit social, le droit du travail, le régime des rémunérations.

Or, conserver l'application des textes du droit commun dans ces domaines pourrait dissuader nos partenaires européens d'accepter l'inscription de ces territoires dans la liste des PTOM.

L'autonomie pour un meilleur exercice de la citoyenneté républicaine

Les départements d'outre-mer ne connaîtront aucune avancée sérieuse, même en matière économique, aussi longtemps que la culture politique qui y prévaut dénier toute légitimité aux institutions ainsi qu'aux règles de portée générale et impersonnelle que celles-ci émettent. Il importe donc en priorité de rechercher les moyens d'établir enfin une telle légitimité, en refermant localement la *boucle de la responsabilité*. Dans l'état actuel des esprits, opinion et élus des DOM s'estiment sous tutelle d'un *centre* géographiquement éloigné, certes, mais surtout culturellement étranger à l'univers local : l'État est vécu comme celui des « Français », des « Blancs », et admiration, complexe d'infériorité et ressentiment — outre la distance géographique — font obstacle à l'*appropriation* de ces institutions centrales, incitant au contraire à une posture purement revendicative envers elles.

Rien ne sera possible tant que de telles attitudes perdureront. Or, aucun indice n'annonce, sur place, une telle réconciliation, une telle appropriation, bien au contraire : sentiment d'appartenance à la nation française et culture républicaine semblent en régression parmi les tranches d'âge ayant grandi dans la pléthore matérielle contemporaine... Il importe dès lors de sortir de cette situation périphérique, où la légitimité des institutions publiques est essentiellement d'ordre alimentaire et les contraintes de la loi ressenties comme inacceptables, ce qui dresse un persistant obstacle à l'État de droit. L'adoption pour ces pays d'authentiques statuts d'autonomie, inspirés de ceux dont jouissent ou ont joui nombre de nos Territoires d'outre-mer depuis 1961¹⁶, permettrait de refermer sur place la boucle, le cycle *politique-administration-politique* et d'exposer les élus locaux à la pleine responsabilité de leur gestion, et donc les électeurs à la pleine responsabilité dans leurs choix des hommes. L'actuelle béance du système vers le *centre*, à la fois vilipendé pour son ignorance des spécificités locales comme pour les pesanteurs dont il grèverait les initiatives des élus locaux, et sollicité pour l'octroi de transferts publics nouveaux, d'exemptions fiscales et de mesures sociales supplémentaires, se trouverait enfin obturée. Serait ainsi imposée à ces sociétés et à leur classe politique une pleine responsabilité des affaires locales, qu'elles réclament et craignent à la fois.

Refermer localement la boucle de la responsabilité politique restera cependant sans effet aussi longtemps que le régime d'autonomie ne sera pas étendu, dans une certaine mesure, au domaine des impôts, à celui d'éventuels droits de douane, ainsi qu'à la gestion et même au financement de certaines mesures de protection sociale. Les territoires d'outre-mer, on le sait, jouissent d'une large marge de liberté dans ces domaines. Aucun impôt d'État et aucun droit de douane établi par l'État n'y est perçu, et le système social national n'y est pas applicable : il s'agit là de domaines relevant de la compétence des autorités territoriales, qui établissent impôts et droits de douane et les per-

çoivent, de même qu'elles instaurent un système de protection sociale particulier. L'octroi d'une large autonomie aux actuels départements d'outre-mer devrait, pour avoir un sens, s'étendre à ces domaines : il est incohérent, par exemple, de formuler, comme le fait depuis plusieurs décennies une partie de l'élite des DOM, à la fois une demande d'*autonomie* et une revendication d'*égalité sociale*, formule qui désigne le versement dans ces départements des mêmes prestations sociales et selon les mêmes modalités qu'en France métropolitaine, sans que soit tenu aucun compte, par conséquent, de la situation particulière de ces populations, que l'on ne cesse d'invoquer par ailleurs à l'appui d'une demande générale d'assouplissement des contraintes inhérentes au statut départemental.

Il serait, au contraire, cohérent de transférer la maîtrise de certaines prestations aux autorités locales : fixation et collecte des cotisations sur le territoire — en dehors de toute péréquation nationale —, détermination et versement des prestations, en fonction de la situation particulière des populations concernées. Attendre d'un tel régime d'autonomie une immédiate amélioration de la gestion de la chose publique au plan local serait illusoire, et l'opinion, sur place, exprime d'ailleurs volontiers son angoisse à ce sujet tant est dramatiquement négative l'image des élus locaux¹⁷. Mais l'on pourrait en escompter des fruits à plus long terme : une telle pédagogie de la responsabilité devrait permettre des maturations civiques et politiques, cette nécessaire appropriation des institutions, cette indispensable *républicanisation de la culture*, que la tutelle de l'Hexagone semble avoir jusqu'ici empêchées, mais sans lesquelles rien ne sera possible.

NOTES

1. Sur les notions de République intra-nationale ou extra-nationale, voir Th. MICHALON, « La République française, une fédération qui s'ignore ? », *Revue de droit public*, 1982, p. 625.
2. N. NICOLAS, « L'opinion publique martiniquaise devant la loi d'assimilation de 1946 », mémoire pour la maîtrise d'histoire, Paris I, 1973, p. 78. Cité par J.-Cl. WILLIAM, « Aimé Césaire : les contrariétés de la conscience nationale », in F. CONSTANT et J. DANIEL (dir), 1946-1996, *Cinquante Ans de départementalisation outre-mer*, L'Harmattan, 1997, p. 320.
3. On trouvera des évocations de la société de plantation notamment chez L.-F. OZIER-LAFONTAINE, *Martinique, la société vulnérable*, Gondwana Éditions, La Trinité, Martinique, 1999, et J.-L. BONNIOL, « La formation économique et sociale des Antilles », in *Historial antillais*, éditions Dajani, t. 1, 1980, p. 153 et suiv.
4. *Débouya pa péché*, proclame toujours, fièrement, le proverbe créole...
5. M. WEBER, *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1920. Actuellement disponible chez Flammarion, coll. « Champs », 2000.
6. M. LOUIS, « Production ou reproduction : le cas actuel du tertiaire martiniquais », in J.-Cl. FORTIER (dir), *Questions sur l'administration des DOM*, Economica/Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1989, p. 367 et suiv.

7. Traitements des agents publics et prestations sociales représentent *grosso modo* 4/5^e des dépenses des ménages en Martinique et en Guadeloupe. Voir Th. GRUNS, *in Antiane Eco* n° 23, déc. 1993, p. 19.
8. B. FRANÇOIS-LUBIN, « Les méandres de la politique sociale outre-mer », *in* F. CONSTANT et J. DANIEL (dir.), *op. cit.*, p. 80.
9. On consultera sur cette question M. GIRAUD, *Races et classes à la Martinique*, Anthropos, Paris, 1979.
10. Voir L. LESEL, *Le Père oublié*, L'Harmattan, Paris, 1995.
11. M. COTTIAS, « « L'oubli du passé » contre la « citoyenneté » : troc et ressentiment à la Martinique (1848-1946) », *in* F. CONSTANT et J. DANIEL (dir.), *op. cit.*, p. 293.
12. Cette formule n'est certes utilisée que s'agissant de la Corse, dont la desserte maritime et aérienne bénéficie d'importantes subventions, mais elle peut être appliquée aux trois DOM insulaires, désormais reliés à la Métropole par des moyens de transport devenus à la fois rapides et à bon marché. C'est ainsi, par exemple, que le prix moyen d'un aller-retour Fort-de-France-Paris est passé de 16,6 fois le montant du SMIC en 1964 à un demi SMIC en 1998. C'est ainsi — autre exemple — que le transport de pneumatiques par voie maritime revenait en 1998 à 16,90 F par unité, celui d'une plaquette de beurre à 23 centimes. Voir Th. MICHALON, « Une voie pour les DOM : l'insularité à la carte », *in* J.-Y. FABERON (dir.), *L'Évolution du statut de département d'outre-mer*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 216-217.
13. Th. NICOLAS, « De l'archipel à l'appendice continental », *Pouvoirs dans la Caraïbe*, numéro spécial 1998, p. 192.
14. G. BELORGEY, « Outre-mer : le défi des singularités », Rapport du Commissariat général au plan pour la préparation du XI^e plan, La Documentation française, 1992, p. 119.
15. J. ZILLER, « Les pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté européenne : une alternative statutaire pour les "régions ultrapériphériques" ? », *in* E. JOS et D. PERROT (dir.), *L'Outre-Mer et l'Europe communautaire*, Économica, 1994, p. 173 et suiv. On remarquera toutefois que la convention de Cotonou, régissant depuis juin 2000 les relations entre l'Union européenne et les pays ACP, prévoit à terme la fin du privilège de « non-réciprocité » accordé à ceux-ci par les accords de Lomé ; le régime des PTOM ayant été, jusqu'ici, transposé de celui des ACP, on peut s'attendre que la proposition ici faite perde tout fondement juridique dans quelques années.
16. On trouvera des analyses détaillées d'un statut d'autonomie, celui de la Polynésie française, dans : J.-Y. FABERON (dir.), *Le Statut d'autonomie du territoire de la Polynésie française*, Économica/Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996.
Voir aussi AL WARDI, « La dualité État-territoire en Polynésie française (1984-1996) », thèse pour le doctorat en sciences politiques, Aix-en-Provence, 1997.
17. Un sondage Louis Harris réalisé à la Martinique vient de donner sur ce point un éclairage consternant : 72 % des sondés y estiment que les hommes politiques locaux utilisent mal les pouvoirs dont ils disposent dans le cadre de la décentralisation pour gérer la Martinique, et 62 % ne leur font pas confiance pour mieux gérer la Martinique si plus d'autonomie leur était octroyée, *France-Antilles*, 13-14 octobre 2001, p. 2.