

La France périphérique : crainte du marche et rejet de l'Etat.

Héritée des analyses « tiers-mondistes » des années 1970 et notamment des travaux de Samir AMIN, la distinction entre *Centre* et *Périphérie* s'applique fort bien aux relations qu'entretient la République avec les composantes les moins assimilées de la Nation. Sur le plan juridique comme sur le plan économique, le *Centre* édicte les normes, secrète la logique, impulse la dynamique, dont il escompte reproduction et intériorisation par la *Périphérie*. Celle-ci se caractérise moins par la distance *géographique* qui la sépare du *Centre* que par la distance *culturelle*, autrement dit par l'éloignement des *visions du monde* : la République est plus légitime au Béarn qu'en Bretagne, à la Réunion qu'en Corse, l'histoire donc la culture des peuples conditionnant plus fortement leur attitude envers nos institutions que le nombre de kilomètres ou la couleur de la peau.

La *Périphérie* de la République française – Territoires d'Outre-mer, Départements d'Outre-mer, Corse, Pays basque, dans une moindre mesure la Bretagne, aujourd'hui la Savoie...- exprime depuis un quart de siècle, de manière de plus en plus claire, voire violente, une revendication de décentralisation plus accentuée, voire d'autonomie, qui remet d'autant plus douloureusement en question l'idéologie unitaire sur laquelle repose notre contrat social qu'elle affecte maintenant la République *intra-nationale*, c'est-à-dire le bloc des départements – les territoires d'outre-mer constituant implicitement la République *extra-nationale*. S'entretenir dans la confortable illusion que ces revendications « décolonisatrices » ne sont le fait que d'une proportion très minoritaire des populations concernées atténue certes le désarroi de l'opinion comme de l'élite nationales, mais accule les pouvoirs publics à n'ouvrir les yeux que lorsque les y contraignent de sérieuses atteintes à l'ordre public, et l'évidente impossibilité de recourir à la coercition sans dresser l'opinion locale contre l'Etat. Ce dont il s'agit en réalité, c'est d'un réel *déficit de légitimité* de nos institutions aux yeux de ces peuples : la citoyenneté est une culture, héritage d'une histoire, et notamment d'une histoire économique partagée, elle n'est pas une simple morale dont on pourrait obtenir le respect par des objurgations réitérées.

En même temps qu'elles manifestent assez clairement – pour qui veut bien voir – un certain rejet de l'Etat, ces « régions singulières » se sont aussi installées dans une culture économique

assez éloignée des exigences de compétitivité du marché : le flux des transferts publics et des prestations sociales y constitue une large part des ressources des ménages.

Périphériques par rapport à l'Etat, périphériques par rapport à l'économie de marché, ces fractions de la République expriment aujourd'hui un malaise diffus dont leurs élus préfèrent ne pas approfondir les raisons, pour se rejoindre sur ce plus petit dénominateur commun qu'est la demande d'élargissement de leurs compétences et de leurs moyens. Généralement déconnectée de tout projet *politique* quant à l'avenir de la Cité, une telle revendication repose surtout sur le postulat selon lequel une gestion plus décentralisée s'avèrerait apte à enclencher un développement auquel l'Etat jacobin - accusé de faire obstacle aux initiatives des élus locaux - aurait constitué jusqu'ici un frein. Unanimement exprimée, cette demande de décentralisation poussée, voire d'autonomie, doit être entendue, et satisfaite, malgré qu'ils en aient, par les pouvoirs publics. Non pas - il s'en faut - parce que sa satisfaction conduirait effectivement, comme le soutiennent les élus, à une amélioration de la gestion de l'intérêt général local, mais parce qu'elle constituerait en quelque sorte une *pédagogie de la responsabilité* plaçant enfin - et dans la douleur - ces sociétés devant la double nécessité de développer leurs activités productives, d'une part, de *républicaniser* leurs comportements collectifs, d'autre part.

D) La France périphérique demeure éloignée de l'esprit du capitalisme comme de celui de l'état moderne.

Ramener le malaise des *régions singulières* aux revendications « décolonisatrices » d'une petite minorité d'activistes, voire à la demande de décentralisation de sociétés porteuses de « spécificités » que corsèterait à l'excès l'obsession d'uniformité qui fonde la République, expose à de graves désillusions, comme l'a montré et va encore inévitablement le montrer le cas corse.¹ Il faut ne jamais avoir vécu ni en Corse ni dans les 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 de la culture économique et institutionnelle moderne.

¹ Voir MICHALON Th., Vers l'indispensable autonomie de la Corse, *Pouvoirs locaux* n° 47, décembre 2000, p.50.

a) la France périphérique demeure éloignée de l'esprit du capitalisme.

L'euphorie consumériste contemporaine a chassé de nos mémoires l'extraordinaire dureté de la longue phase de construction de cette économie de marché qui, en contraignant chacun d'entre-nous à donner le meilleur de lui-même dans l'accomplissement de ses fonctions, a suscité de prodigieux progrès de productivité, a pu démentir les lugubres prédictions de Malthus, et a fait basculer l'Occident dans la pléthore. Il est certes connu de tous que la longue phase d'*accumulation primitive de capital*, qui se traduit par un investissement massif dans des moyens de production plus efficaces, par les progrès de productivité, donc par la baisse des coûts et la hausse du niveau de vie moyen, reposa sur une impitoyable exploitation d'une main d'oeuvre industrielle dépourvue de pouvoir de négociation tant par l'ampleur du chômage que par la répression de toute forme de défense collective des intérêts des salariés au nom du *libéralisme*. Les conditions de travail inhumaines dénoncées par le *Rapport Villermé* (1848) étaient les conséquences assez directes de la *loi Le Chapelier* prohibant en 1791 toute forme d'association entre compagnons et ouvriers comme étant « un attentat à la liberté et à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ».

Ascèse et capitalisme.

Si l'exploitation de la main d'oeuvre fut un élément de l'*accumulation primitive de capital*, elle ne fut pas le seul. Elle fut complétée dans cette fonction essentielle par un puissant trait culturel de certaines sociétés européennes et anglo-saxonnes, aujourd'hui trop méconnu malgré son analyse par Max WEBER dès 1920² : 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. L'image – trop répandue – d'une classe favorisée menant insolemment une existence luxueuse grâce aux super-profits qu'elle réalisait ne correspond pas - il s'en faut - à ce que fut, jusqu'à la quasi-disparition du capitalisme familial, la conception de la vie dont cette élite était pétrie, conception dont les traces sont encore aujourd'hui perceptibles dans certains milieux sociaux. Toute jouissance étant un péché, le style de vie et le niveau de consommation demeurent marqués par l'austérité, interdits et privations structurant largement l'éducation comme certains aspects de la vie quotidienne. L'effort sur soi devant permettre de mériter la grâce de Dieu, s'investir

² WEBER M., *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1920. Actuellement disponible chez Flammarion, coll. *Champs*, 2000 (Traduction et présentation d'I. Kalinowski).

pleinement dans son métier devient une valeur morale et la recherche du profit une vertu en soi : ce profit n'a nullement pour but la jouissance par la consommation mais il signe l'accomplissement de son *devoir*. Et la réussite professionnelle désigne l'élite qui satisfait aux attentes de Dieu. Cette éthique ascétique se concrétise engendre donc naturellement une forte épargne, laquelle permet un important taux d'investissement dans des procédés de production plus efficaces, donc de rapides progrès de productivité se matérialisant par l'abaissement des coûts, des prix., donc la hausse du niveau de vie : on ne dira jamais assez le rôle essentiel du *péché* dans la montée en puissance de l'Occident...La France périphérique est largement demeurée à l'écart de cette histoire et de cette culture. Certes la Corse connut au XIXème siècle une amorce d'industrialisation, mais d'une part celle-ci fut rapidement ruinée par l'établissement, grâce aux navires à vapeur, d'une véritable *continuité territoriale* avec l'Hexagone, d'autre part l'univers culturel méditerranéen, très porté à la *démonstration*, demeure éloigné de l'éthique ascétique analysée par Max WEBER. Certes les « Blancs créoles » ou « Békés » de la Martinique, de culture aujourd'hui encore très traditionnelle, ont été marqués par cette éthique. Certes certains groupes ethniques réunionnais conservent de leur origine asiatique une culture valorisant le travail et le profit à l'intérieur d'une conception ascétique de l'existence, et ont ainsi acquis des positions importantes dans l'économie locale. Mais il ne s'agit là que d'exceptions. Pour l'essentiel ces sociétés sont demeurées extérieures à l'*esprit du capitalisme*, la révolution industrielle et le puissant mouvement d'urbanisation qui l'accompagna s'étant déroulés dans l'Hexagone...en même temps que la *révolution individualiste*, d'ailleurs, condition de l'émergence de la Personne et de la concurrence individuelle. Marquées par une conception encore *communautaire* de la vie, par une vision négative du travail, et par un appétit de consommation immédiate devant effacer l'humiliation d'une misère encore récente, ces cultures restent éloignées de celle ayant accompagné la naissance du monde moderne.

Des transferts publics et sociaux prédominants.

L'intégration juridique et économique de ces territoires à la République fit le reste. L'érection des *quatre vieilles colonies* en départements par la loi du 19 mars 1946 répondit à une demande explicite 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 *Départements d'Outre-mer* 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 Deuxième Guerre Mondiale. De surcroît, la mise en place de structures administratives départementales se traduit par un considérable gonflement 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 ménages³, ainsi de plus en plus déconnectés d'une activité économique productive. Il en est de même en Corse : une vingtaine d'entreprises seulement y comptent plus de cent salariés, et les transferts au profit des ménages (traitements de la fonction publique, transferts sociaux, pensions des retraités), des entreprises (subventions diverses), et des collectivités locales y constituent « une part essentielle des fonds alimentant l'activité économique de l'île ».⁴ Et, dans l'Ile de Beauté comme dans les D.O.M., le flux croissant des *Fonds structurels* communautaires a encore aggravé le caractère artificiel du niveau de vie constaté localement, largement déconnecté de l'activité économique marchande...comme de ses contraintes. Si les bienfaits de l'intégration de ces territoires périphériques aux structures administratives du *Centre*, à son système de protection sociale, à ses lois, et à son marché, ont été considérables en termes d'amélioration des conditions générales d'existence et de résorption des poches de pauvreté, les effets pervers en sont aujourd'hui importants : ces sociétés s'avèrent « sur-développées sur le plan social et sous-développées sur le plan économique ».⁵ L'esprit d'entreprise, reposant sur la prise de risques et une privation volontaire de consommation au profit de l'épargne et de l'investissement, demeure peu répandu dans ces sociétés trop récemment sorties de la pauvreté pour ne pas s'adonner aux délices et aux poisons de la consommation. Et la trop large place occupée – dans les esprits comme dans la réalité de sociétés où progresse dramatiquement l'*inactivité* et la *délinquance* – par les transferts publics et sociaux dans les revenus des ménages a développé une *culture d'assistance* peu propice au développement économique. Celui-ci est donc généralement escompté d'un nouveau gonflement des transferts publics et d'exemptions fiscales supplémentaires, exigés d'un Etat dont, en profondeur, on semble pourtant se défier.

³ Traitements des agents publics et prestations sociales représentent *grosso modo* 4/5^{ème} des dépenses des ménages en Martinique et en Guadeloupe. Voir GRUNS Th., in *Antiane Eco.*, n° 23, déc. 1993, p. 19

⁴ PERALDI X., Quel avenir économique pour la Corse ? in *Pouvoirs locaux*, n° 47, décembre 2000, p.81.

⁵ FRANCOIS-LUBIN B., Les méandres de la politique sociale outre-mer, in CONSTANT F. et DANIEL J. (dir.), *1946-1996, Cinquante ans de départementalisation outre-mer*. L'Harmattan, 1997, p.80.

b) La France périphérique demeure éloignée des logiques de l'état moderne.

La notion d'*institution*, tout d'abord, issue d'un effort collectif et de longue haleine pour fonder l'organisation de la Cité sur la *raison*, trouve très difficilement sa place dans les sociétés restées à l'écart de la révolution industrielle et du puissant mouvement d'urbanisation et d'affirmation de l'individu qui l'accompagna, sociétés dans lesquelles solidarités et antagonismes ont de tous temps été 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 au-delà des personnes physiques qui les font fonctionner. Les notions d'*Etat* – 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 sociétés habituées aux *échanges de services* sur une base relationnelle. Et ce malentendu fondamental prive les institutions d'une grande partie de la légitimité dont elles jouissent au *Centre*...

Dévolement des mécanismes démocratiques.

Ces pesanteurs culturelles privent aussi les *mécanismes démocratiques* d'une large part de leur signification. Les cultures de la France périphérique ont fréquemment (c'est le cas de la Corse, c'est moins celui des D.O.M.) conservé des solidarités de type *vertical* – les communautés d'essence familiale regroupant des personnes de niveaux socio-professionnels parfois très différents unies par des obligations d'échanges mutuels de services – et ne basculent que lentement (les D.O.M., marqués par les douloureuses hiérarchies de la société de plantation, sont plus avancés que la Corse sur cette voie) vers le schéma *horizontal* des classes sociales unies par des intérêts socio-économiques partagés. Il n'y aurait rien là de déplorable si les mécanismes de la démocratie libérale n'avaient été, précisément, conçus par et pour des sociétés marquées par l'antagonisme des intérêts et des *attentes* des différentes classes, ces mécanismes ayant pour but de permettre leur libre expression pour en dégager pacifiquement, au moyen du suffrage, un *compromis*, lequel sera traduit en règles de droit nouvelles.

Ce qui s'affronte en réalité, sur la scène politique de ces *régions singulières*, ce ne sont pas des visions différentes de l'avenir de la Cité, correspondant à des *attentes* antagonistes, mais – dans une mesure certes variable - des *groupes* désireux d'accéder au pouvoir afin de faire bénéficier leurs membres des privilèges qui y sont attachés. Pour ces cultures les institutions publiques ne représentent guère ces lieux où se prennent des décisions d'intérêt général et où se gèrent les services publics, mais plutôt *des gisements de richesses sans maître* (richesses matérielles ou symboliques) à se répartir à travers les *réseaux relationnels* : de leur point de vue, l'Etat (ou la collectivité décentralisée) est ainsi, d'une certaine manière, quelque chose de *comestible*...Et la vie « politique » locale se trouve donc à la fois *dépolitisée*, car l'enjeu n'est pas le choix d'un avenir pour la *Polis*, et *surconflituelle*, 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.⁶ Il s'agit bien là d'un véritable 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 un tel dévoiement, naturellement, prive les règles émises par les institutions ainsi constituées d'une véritable légitimité démocratique, ces règles étant perçues comme prises exclusivement dans l'intérêt du clan au pouvoir.

Dévoiement des mécanismes administratifs.

Méconnaissant la notion d'institution, détournant – dans une mesure variable - les mécanismes démocratiques, la France périphérique demeure en outre extérieure aux *valeurs républicaines*, centrées sur l'*égalité face à la règle*. Ces territoires insulaires ont en effet largement échappé aux brassages de populations et au mouvement d'homogénéisation culturelle délibérément organisés par l'Etat jacobin afin de casser les particularismes locaux et d'instaurer entre le pouvoir et les administrés cet anonymat, cette *distance*, qui seules permettent l'égalité de traitement. Fondée sur les *relations* et non pas sur les *fonctions*, ces sociétés ne peuvent en effet guère reconnaître de légitimité aux *règles de portée générale et impersonnelle*, issues de la volonté d'un pouvoir anonyme et prétendant s'appliquer indistinctement à des administrés anonymes. Dans ces mondes où l'identité de chacun lui est conférée par la place qu'il occupe dans un réseau relationnel déterminé, la règle générale et impersonnelle (la loi, le règlement) n'a aucun sens puisqu'elle ne s'insère pas dans l'entrelacs

⁶ On trouvera sur ce registre de passionnantes analyses du mode de fonctionnement des sociétés méditerranéennes, partiellement transposables à d'autres sociétés, dans GIUDICI N., *Le Crépuscule des Corses*, Grasset, 1997.

des dons et contre-dons, des services demandés et rendus à l'intérieur d'un système communautaire donné. Dès lors, la demande et l'octroi de *passé-droits* sont au contraire considérés comme le mode de relation normal et légitime 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 (nationales ou locales) servent ensuite de canal privilégié à la fourniture de leurs prestations par les collectivités publiques, et entraînent 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.

Défiance envers l'Etat.

Enfin ces *régions singulières* trouvent dans leur histoire propre d'autres motifs de défiance envers l'Etat. Les Corses ont toujours eu à se préserver de la domination de puissances étrangères venues de la mer, implantées dans les villes de la côte et s'efforçant de pénétrer l'intérieur pour en ponctionner les ressources et y faire régner leur propre ordre : ils ont hérité de ce passé une profonde *culture de résistance* qui les conduit, aujourd'hui encore, à refuser toute confiance à l'Etranger et toute légitimité à ses institutions et à ses règles, au profit d'un repli à la fois rassurant et étouffant sur les connivences et les conflits internes du monde corse. Les populations des Départements d'Outre-mer, héritières de l'*inguérissable humiliation* engendrée par l'esclavage et fréquemment blessées par le *regard du Blanc*, 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* né de l'esclavage, ainsi que l'humiliation qu'engendre aujourd'hui la conscience d'une situation d'assistance, se combine avec la faible légitimité reconnue à un *Etat blanc* pour susciter non seulement des incivismes quotidiens traduisant un certain rejet de la loi *française*, mais aussi des rancoeurs croissantes que capitalisent aisément les mouvements autonomistes ou indépendantistes. La formule « marronnage institutionnel » est d'ailleurs couramment utilisée par les intellectuels et élus des départements français d'Amérique pour décrire, crûment, le désir profond de ces populations d'*échapper* aux contraintes de la République comme leurs ancêtres esclaves s'efforcèrent d'échapper à leurs maîtres...

Eloignées de l'esprit du capitalisme comme de celui de l'Etat moderne, les *régions singulières* pourraient en faire la découverte à travers un régime d'autonomie.

II) Un régime d'autonomie permettrait la relance des activités productives et la « républicanisation » des comportements.

Se trouver à la *périphérie* de l'un des pays du *Centre* présente certes pour les Départements d'Outre-mer comme pour la Corse maints avantages : la garantie d'un niveau de vie élevé malgré une activité économique locale faible – situation 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 du 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 résidera certainement pas dans une simple progression de la décentralisation accompagnée d'un développement supplémentaire des transferts publics et des exonérations fiscales : elle doit être recherchée dans un basculement vers un statut non pas plus périphérique mais plus *central*. On ne renvoie pas ici à une *recentralisation* au bénéfice de Paris, mais au contraire à l'érection – au moins partielle – de ces territoires en *centres* autonomes, par le *rapatriement* sur place d'activités productives génératrices d'emplois, d'une part, des mécanismes de la responsabilité politique d'autre part.

a) Un régime d'autonomie rendrait possible la relance des activités productives.

Les antennes quotidiennement martelées selon lesquelles l'« insularité et l'éloignement » seraient les causes de la stagnation économique des D.O.M. et de la Corse 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* de droit ou de fait, dont les effets contrastés sont maintenant bien connus : ces *appendices continentaux*⁷ importent quotidiennement un flux de biens ayant bénéficié dans l'Hexagone ou dans l'Union européenne de coûts de production inférieurs à ceux obtenus sur place, et les *frais d'approche*

⁷ NICOLAS Th., De l'archipel à l'appendice continental. *Pouvoirs dans la Caraïbe*, numéro spécial 1998, p.192.

sont devenus aujourd'hui trop faibles pour protéger l'appareil productif local de cette concurrence. Le laminage des activités productives locales – handicapées par le fréquent archaïsme des techniques mises en oeuvre, 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. L'Union européenne veille d'ailleurs de longue date au démantèlement des dispositions de droit interne – comme l' « Octroi de mer » des D.O.M. - susceptibles de constituer une protection du marché local, tout en accordant à ces territoires des financements privilégiés censés y favoriser le développement d'un appareil productif compétitif : certains estiment alors que ces financements ne sont rien d'autre que « le prix d'achat par le négoce international des marchés internes et externes des D.O.M. ». ⁸

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 donc de l'emploi dans les *région singulières*. Leur principal handicap sur ce plan ne réside en effet nullement, on l'a dit, dans l'insularité et l'éloignement, mais dans le coût excessif du travail eu égard à la productivité que les investisseurs peuvent en escompter. Les économies connaissant un blocage de cette nature sont contraintes par les exigences du marché – lorsqu'elles cherchent à exporter - à rechercher un alignement, une parité entre ces deux éléments. Or, dans les D.O.M. comme en Corse, cet alignement ne peut se concevoir ni *par le haut* – à l'instar des exemples allemand et californien, où le coût élevé du travail fut compensé par la recherche d'*avantages comparatifs* au niveau de la valeur ajoutée par ce travail – ni *par le bas* – en suivant le précédent de l'île Maurice, qui réussit son développement grâce à la chute des rémunérations après l'accession à l'indépendance. Les rapports au travail constatés dans ces départements périphériques ferment la première voie, les habitudes de consommation la seconde.

L'indispensable reconquête du marché intérieur.

Une 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 productivité. En d'autres termes, le

⁸ BELORGEY G.(dir.), Outre-mer: le défi des singularités. Rapport du Commissariat général au Plan pour la préparation du XIème Plan. La Documentation française, 1992, p.119.

« rapatriement » de certaines activités productives serait rendu possible par une protection ponctuelle du marché intérieur, le surcoût entraîné par cette production désormais locale étant à mis la charge des consommateurs et équivalant donc à un financement par ceux-ci des emplois ainsi créés. Il s'agirait donc, sans basculer dans un protectionnisme généralisé, dont on connaît bien aujourd'hui les effets pervers, d'inverser ponctuellement, production par production, service par service, les mécanismes socio-économiques ayant entraîné, ces dernières décennies, l'enrichissement collectif mais l'exode du travail. Une telle protection s'effectuerait par la restauration ponctuelle de l'insularité au moyen de droits de douane ou de taxes d'effet équivalent compensant - sur telle importation particulière - le handicap en termes de coûts de production de tel ou tel projet local d'investissement.⁹

Les potentialités du statut de P.T.O.M.

Le statut communautaire actuel des *Régions ultrapériphériques* s'oppose, on le sait, à l'établissement d'une telle protection, dans le but d'amener tôt ou tard ces régions à trouver, pour certaines productions ou certains services, les *avantages comparatifs* leur permettant de conquérir *naturellement* leur place sur le marché. Par contre le statut - lui aussi de droit communautaire - des *Pays et Territoires d'outre-mer* 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 équivalent.¹⁰ Toutefois les P.T.O.M. ne perçoivent pas les subventions des « Fonds structurels », mais d'autres types de financements communautaires (SYSMIN, STABEX, FED), dont le total ne dépassait pas, jusqu'à la récente réévaluation des « Fonds structurels », 10 % du montant *per capita* de ces derniers. La question est donc la suivante : envisager une telle régression des financements communautaires serait-il un sacrifice raisonnable, sa contrepartie étant le droit de protéger ponctuellement ces marchés intérieurs afin de permettre leur reconquête progressive par des entreprises locales ? Un tel sacrifice

⁹ Voir MICHALON Th., Une voie pour les D.O.M. : l'insularité à la carte. In FABERON J.-Y. et AUBY J.-F.(dir.), L'évolution du statut de département d'Outre-mer. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll. « Collectivités locales », 1999, p. 209 et s.

¹⁰ ZILLER J., Les Pays et Territoires d'outre-mer associés à la Communauté économique européenne : une alternative statutaire pour les « régions ultrapériphériques » ?, in JOS E. et PERROT D. (dir.), L'Outre-mer et l'Europe communautaire. *Economica* 1994, p.173 et s.

paraît envisageable lorsque l'on situe les financements communautaires des D.O.M. face à l'ensemble constitué par les dépenses qu'y effectue l'Etat et les transferts sociaux : pour la Martinique par exemple, les financements de l'Union européenne sur la période 1994-1999 n'ont représenté que le 1/27^{ème} des financements assurés au sein de la République. Le basculement des D.O.M. et de la Corse dans la catégorie communautaire des P.T.O.M. (dans laquelle se trouvent nos Territoires d'Outre-mer, ainsi que Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) y rendrait ainsi possible une reconquête progressive du marché intérieur, condition de la nécessaire *remise au travail* de milliers d'inactifs taraudés par les frustrations et attirés par la délinquance...au prix toutefois d'une certaine amputation du pouvoir d'achat des consommateurs. Mais la simple transformation par une loi (organique) adoptée à Paris de ces *régions singulières* en Territoires d'Outre-mer n'entraînerait pas leur inscription sur la liste des P.T.O.M. annexée au traité instituant la Communauté européenne : il y faudrait l'accord des partenaires de la France, obtenu à l'issue d'une négociation. Et cet accord ne pourrait être obtenu, semble-t-il, qu'à l'une des deux conditions suivantes :

- que ces territoires échappent dans une large mesure - à l'instar 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 poussée.

La première de ces conditions ne serait acceptable par les populations considérées que si ce principe 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. Il serait alors possible d'envisager pour ces nouveaux P.T.O.M. un statut (en droit interne) de *collectivité territoriale particulière* placée, comme le fut l'Algérie sous l'empire de la loi du 20 septembre 1947, sous un régime mixte, empruntant à celui des D.O.M. (droit commun avec d'éventuelles adaptations) pour les matières dans lesquelles l'*assimilation législative* est souhaitée, et à celui des T.O.M. (règles particulières, en partie adoptées par l'assemblée territoriale) pour les autres matières. Une telle réforme statutaire rendrait possible une protection du marché local sans laquelle l'indispensable et urgente *remise au travail* de la masse croissante – et menaçante pour l'ordre public – des inactifs ne pourra probablement pas avoir lieu : elle rendrait économiquement possible une *réappropriation de l'esprit du capitalisme*, en quelque

sorte...Mais il importerait aussi de susciter parallèlement une *réappropriation* des *logiques* des institutions publiques modernes.

b) Un régime d'autonomie susciterait une « républicanisation » des comportements.

Les *régions singulières* 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. L'Etat moderne, on l'a dit, ainsi que ses démembrements que sont les collectivités décentralisées, puisent la leur – de même que celle des règles qu'ils édictent – dans la constante interaction des deux fonctions dont ils sont chargés : la fonction *politique*, ascendante, visant à élaborer pacifiquement, au moyen des procédés démocratiques, un compromis entre les attentes antagonistes présentes dans le corps social, compromis traduit en nouvelles règles de vie collective, et la fonction *administrative*, descendante, visant à mettre en application ces règles de manière autoritaire mais égalitaire grâce à la *distance* délibérément établie entre dépositaires du pouvoir et administrés. Le citoyen exprime ses *attentes* – quant au contenu des règles dont il espère l'adoption – par le truchement des mécanismes démocratiques ; les organes issus des élections adoptent les règles conformes aux attentes de la majorité ; ces règles, censées incarner l'intérêt général, sont mises en œuvre auprès des administrés selon les procédés autoritaires et égalitaires caractérisant le droit public ; enfin les citoyens expriment leur appréciation de la politique ainsi conduite lors du renouvellement de l'organe délibérant. L'enchaînement, en boucle, de ces fonctions ascendante, descendante, puis ascendante, établit la responsabilité des gestionnaires devant leurs électeurs et fonde leur légitimité ainsi que celle des mesures qu'ils prennent.

Refermer localement la boucle de la responsabilité.

Tout est perdu lorsque ce cycle n'est pas perçu par les administrés-citoyens comme étant *fermé*, mais incomplet, *ouvert* par le haut vers un lieu de pouvoir ressenti comme inaccessible, hors d'atteinte, situé dans un autre univers. C'est le cas dans les D.O.M. et en Corse, où l'opinion comme les élus s'estiment sous tutelle d'un *Centre* géographiquement éloigné certes, mais surtout culturellement étranger à l'univers local : l'Etat est vécu par les Corses

comme celui des *pinzutti*¹¹, par les Antillais et Guyanais comme celui des *Blancs*, et dans l'un et l'autre cas admiration, complexe d'infériorité et ressentiment s'opposent à l'*appropriation* de ces institutions centrales¹², incitant au contraire à une posture purement revendicative envers elles. Rien ne sera possible tant que de telles attitudes perdureront dans les esprits. Or aucun n'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'âges 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'Etat de droit. L'adoption pour ces *régions singulières* d'authentiques statuts d'*autonomie*, inspirés de ceux dont jouissent ou ont joui nombre de nos Territoires d'Outre-mer depuis 1961¹³, 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, donc les électeurs à la pleine responsabilité de leurs choix des hommes. L'actuelle béance du système vers le *Centre*, à la fois vilipendé pour les pesanteurs dont il grèverait les initiatives des élus locaux et sollicité pour l'octroi de transferts publics nouveaux et d'exemptions fiscales 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 tant elles se savent encore éloignées de la culture politique - démocratique autant que républicaine - qui conditionne le bon fonctionnement de nos institutions.

Attendre d'un tel régime d'autonomie – notamment fiscale et douanière, à l'instar des Territoires d'Outre-mer – 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, en Corse comme dans les D.O.M. Mais l'on pourrait en escompter des fruits à plus long terme : une telle *pédagogie de la responsabilité* devrait permettre – dans la douleur peut-être, car au prix probable de certaines

¹¹ *U pinzuttu*, pluriel *I pinzutti* : le pointu, les pointus, termes péjoratifs désignant en Corse les Français « du Continent », par référence à la forme du couvre-chef porté par les soldats de Louis XV, qui conquièrent l'île en 1769.

¹² Un intéressant exemple de cette attitude est actuellement fourni par le rejet par les élus locaux de Corse et de Guyane de projets de parcs *nationaux*, au profit de parcs *régionaux* échappant plus largement aux contraintes *nationales*, dont l'illégitimité marque plus les esprits que les garanties dont elles seraient porteuses. Cf. *Le Monde*, 4 et 25 novembre 2000.

¹³ On trouvera des analyses détaillées du statut d'autonomie de la Polynésie française dans :

- FABERON J.-Y. (dir.), *Le Statut d'autonomie du territoire de Polynésie française*. Economica / Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996.
- AL WARDI S., *La dualité Etat-Territoire en Polynésie française (1984-1996)*. Thèse pour le doctorat en Science politique, Aix-en-Provence, 1997.

régressions - 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.

Conclusion

Loin d'être l'épiphénomène que décrivent prudemment presse et élus, le malaise des *régions singulières* s'enracine dans un profond décalage culturel : les logiques de l'économie de marché leur demeurent aussi peu familières que celles de l'Etat moderne. Aussi inclinent-elles à un mode d'organisation où la République et ses contraintes s'effaceraient derrière les seuls élus locaux – pourtant peu estimés - et toute la gamme des *arrangements* possibles avec eux . Aussi aspirent-elles à une forme d'économie où transferts publics et sociaux protégeraient totalement de l'angoissante insécurité du marché. Aussi le désir de *vivre entre soi* s'y exprime-t-il sans fard, tel le rêve d'un paradis perdu où l'étranger – l'homme de l'Hexagone - cesserait de violer par sa seule présence l'intimité de la communauté, et d'humilier par le jugement que semble porter son regard.

Derrière ces aspirations, toutefois, et les rodomontades de certains, nulle certitude, nulle arrogance, mais, tout au contraire, le douloureux complexe d'infériorité de peuples qui, dans le profond, n'ont aucune confiance en eux et, dans le privé, appréhendent – en Corse comme dans les D.O.M. - le « chaos » qu'engendrerait la réalisation de leurs rêves. Et « la France », à la fois omniprésente et lointaine, généreuse et méprisante, commode bouc émissaire des frustrations et angoisses de communautés peu désireuses de reconnaître l'anachronisme de leur culture, demeure fondamentalement admirée, de cette humiliante admiration dont on voudrait tant se libérer...

Exaspération et condamnations moralisatrices sont des réactions trop fréquentes à la propension de ces peuples *périphériques* à un repli sur soi... financé de l'extérieur. Leur histoire singulière mérite attention, et leur peur – mal dissimulée – du monde moderne mérite respect. Leur conférer une position plus *centrale* en les contraignant à une responsabilité d'eux-mêmes, à la fois économique, politique et fiscale, qu'ils craignent tout en la réclamant, serait une pédagogie salutaire : mais elle passerait par certaines régressions (régression du niveau de vie pour financer la reconquête du marché intérieur, régression de l'égalité de traitement par la prévisible remontée de la subjectivité) qu'appréhende trop l'opinion locale pour que, consultée, elle y consente. C'est donc à la République qu'il revient de prendre acte de son incapacité persistante à obtenir de ces peuples le respect des

contraintes que comportent les lois, et de son propre déficit de légitimité à leurs yeux, puis d'en tirer les conséquences en leur conférant, indépendamment de leurs souhaits, un statut d'autonomie économique, politique, et fiscale sans lequel les indispensables maturations n'auront jamais lieu.

Thierry Michalon

Centre de Recherche sur les Pouvoirs locaux dans la Caraïbe

Université des Antilles et de la Guyane

Janvier 2001