

Une voie pour les DOM : l'insularité à la carte

Thierry Michalon

Centre de Recherche sur les Pouvoirs locaux dans la Caraïbe

Université des Antilles et de la Guyane

Février 1999

La réflexion autour d'une éventuelle évolution statutaire des départements d'outre-mer se place le plus souvent, jusqu'ici, sur le seul terrain institutionnel. C'est en effet celui sur lequel il semble le plus aisé de déboucher sur un compromis malgré les ambiguïtés des positions en présence, que ce soit celles des élus, celles de l'opinion, celles du Gouvernement.

Divisés entre assimilationnistes, autonomistes, et indépendantistes, les élus locaux réclament tous, mais à des degrés divers, un élargissement de leurs compétences et de leurs moyens¹, donc une progression plus ou moins marquée de la décentralisation face à un pouvoir central unanimement jugé comme « jacobin » et s'ingéniant à faire obstacle à leurs initiatives. Mais là cesse leur convergence.

L'opinion locale, quoiqu'aujourd'hui pétrie envers ses élus d'une défiance confinant au mépris, vit douloureusement sa dépendance post-coloniale envers un Etat ressenti comme « Blanc » : elle conçoit donc cette demande de décentralisation voire d'autonomie comme une revendication de dignité... tout en appréhendant vivement les régressions auxquelles une telle autonomie ne manquerait pas, pense-t-elle, de conduire.

Quant au Gouvernement de la République, enfin, il réaffirme fréquemment son ouverture à toute proposition claire, qu'il sollicite, mais craint avant tout les « vagues », ces perturbations de l'ordre public d'autant plus angoissantes pour lui qu'elles risquent de conduire à un face-à-face entre forces de l'ordre « blanches » d'une part, et manifestants « de couleur » capitalisant dès lors la sympathie de l'opinion locale d'autre part, et de révéler ainsi, très vite, ce que tous cherchent à occulter : le fondement principalement alimentaire de la légitimité de la République dans les « confettis » de son Empire... Inhibés par cette hantise, les pouvoirs publics sont, en conséquence, perçus comme crispés sur le statu quo.

Nulle surprise dès lors à ce qu'au milieu de tant d'ambiguïtés, l'angle strictement institutionnel et juridique apparaisse comme un relatif refuge, comme une zone de sol ferme, comme le plus petit dénominateur commun, sur lequel un compromis paraisse accessible.

La réflexion statutaire se place beaucoup plus rarement sur le terrain économique, plus sérieusement miné. Toute atteinte au statu quo paraît en effet, sur ce plan, lourde de risques, et d'une remise en cause d'équilibres généralement jugés malsains mais qui, *rebus sic stantibus*, satisfont, sur place, les intérêts matériels du plus grand nombre. La pression montante d'une jeunesse frustrée, fascinée par la consommation ostentatoire qui les entoure mais de plus en plus privée d'une éducation comme d'une formation structurantes, demeure trop marginale - même à la Réunion, à la situation pourtant jugée « pré-insurrectionnelle » dans les couloirs de la rue Oudinot - pour contraindre l'opinion majoritaire comme les élites à des « révisions déchirantes ». Et le modèle économique en place, celui d'une consommation effrénée² de biens importés grâce aux transferts de fonds publics, dans une formation sociale où l'emploi autre que tertiaire tend à se résorber, n'est dès lors remis en question que du bout des lèvres.

Dans l'irrésistible montée du sous-emploi réside pourtant, sans aucun doute, la toute première urgence, les frustrations qu'elle engendre et attise n'étant pas, il s'en faut, de seule nature matérielle. Les diverses prestations sociales servies par la République, en effet, ainsi que les solidarités familiales de toutes natures, de même que l'extension du travail non-déclaré, assurent certes à une large partie des demandeurs d'emploi des conditions d'existence objectivement décentes. Mais, dans ces sociétés pluriethniques et métissées, issues d'un passé colonial et esclavagiste ayant laissé des plaies à vif, cherchant en vain à se définir entre une France à la fois omniprésente et lointaine, généreuse et méprisante, une Europe très abstraite malgré la réalité de ses règlements et subventions, une filiation africaine vécue comme dévalorisante, le rayonnement de grandes puissances régionales et la fascination pour les Etats-Unis, la quête identitaire prend, lorsqu'elle s'assortit de l'inactivité, la forme du désarroi et de la rancœur.

L'identité, en effet, n'est certainement pas une donnée, un état, une nature, mais bien plutôt une construction, une *production de chaque jour*. L'exercice d'une fonction, l'accomplissement de gestes de production - matériels ou intellectuels - amène chacun à établir avec autrui une relation spécifique le situant, le définissant à ses yeux³. Dès lors l'inactivité professionnelle s'analyse en une absence de rôle social et se traduit, dans les départements d'outre-mer, par l'exacerbation du malaise identitaire, individuel et collectif, inhérent à ces sociétés.

Le problème de l'emploi, lié par conséquent, dans une large mesure, à la crise d'identité et à la montée de la délinquance comme du ressentiment contre la France, devrait donc occuper une place centrale dans la réflexion statutaire. Tel n'est généralement pas le cas, la crainte de porter atteinte à un statu quo économique satisfaisant les intérêts matériels de la plupart

l'emportant sur celle des troubles encore sporadiques provoqués par une jeunesse frustrée, déstructurée et aigrie. Il paraît donc essentiel de réfléchir à la question statutaire sous l'angle principal de l'emploi, donc du développement des activités économiques, plutôt que sous celui du niveau de vie ou d'une décentralisation de principe, comme ce fut le cas depuis un demi-siècle. On s'y essaiera ici.

De ce point de vue, en effet, le statut départemental, entièrement centré sur l'intégration des D.O.M. à l'économie nationale, puis européenne, puis mondiale, a mis fin à leur insularité, y entraînant simultanément la hausse des niveaux de vie et le laminage des activités productives donc de l'emploi (I). Dès lors, un statut permettant une restauration ponctuelle de l'insularité, produit par produit, service par service, rendrait possible le « rapatriement » de certaines activités productives, donc le développement de l'emploi, au prix d'une certaine baisse du pouvoir d'achat (II). Il s'agit concrètement, on l'aura compris, d'examiner ici la balance « coûts-avantages »⁴ du basculement dans un statut de « Pays et Territoires d'outre-mer » (au sens du droit communautaire) permettant enfin aux « quatre vieilles » de protéger leur marché intérieur donc d'en effectuer progressivement la reconquête.

I) L'insularité abolie : hausse du niveau de vie mais laminage des activités productives

Transformées en départements par la loi du 19 mars 1946, les quatre « vieilles colonies » sortirent quelques mois plus tard, de par la volonté des rédacteurs de la constitution de la IVème République, du régime juridique colonial de la « spécialité législative » - les lois adoptées pour la métropole n'étant applicables à chacune des colonies que si le législateur le mentionnait expressément, ou bien par décision de l'exécutif⁵ - pour se trouver placées sous le régime d'application de plein droit des lois et décrets, sous réserve d'éventuelles « mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière »⁶. Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion se trouvèrent ainsi progressivement « assimilées », soumises - à quelques réserves près - aux règles en vigueur en France métropolitaine.

L'article 227 §2 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, tel qu'interprété par l'arrêt « Hansen » du 10 octobre 1978 de la Cour de Justice des Communautés européennes, a, quant à lui, eu pour effet l'application par principe des règles du droit communautaire aux départements d'outre-mer donc leur intégration au marché unique et leur soumission à l'impératif de libre-échange à l'intérieur de ce marché. Toutefois,

ce texte précisait : « les institutions de la Communauté veilleront (...) à permettre le développement économique et social de ces régions », ce qui a été interprété comme légitimant certaines aides spécifiques à leur économie ainsi que certaines dérogations très limitées au principe de libre-échange intra-communautaire dans un but de protection de l'économie locale.

Enfin, l'Organisation mondiale du Commerce, successeur du GATT, exerce actuellement de considérables pressions, à l'initiative des Etats-Unis, sur la Communauté européenne afin que soient précisément abolies ces dérogations au principe aujourd'hui universellement accepté de libre-échange - notamment celles représentées par l'Organisation commune du marché de la banane - et que les productions des départements d'outre-mer soient directement exposées à la concurrence du marché mondial. Ainsi les D.O.M. se trouveront-ils contraints, en bonne logique libérale, à rechercher des « avantages comparatifs » dans d'autres domaines, pour le plus grand bien de la prospérité générale.

De cette triple intégration à la République, puis à la Communauté européenne, enfin au marché mondial, les D.O.M. ont subi des effets économiques puissamment contrastés (A). Leur situation en a été bouleversée au point que soit mis fin, (ailleurs que dans les esprits) à leur insularité (B).

A) Départementalisation et intégration communautaire ont eu des effets puissamment contrastés

Départementalisation, intégration communautaire, puis intégration - en cours - au marché mondial, ont eu pour conséquence une rapide amélioration des conditions d'existence, au prix de la destruction de la plupart des activités productives.

1°) Une rapide amélioration des conditions d'existence

On ne refera pas ici le recensement - souvent réalisé par ailleurs⁷ - des succès de la départementalisation et de l'intégration à la Communauté sur le plan de la hausse des niveaux de vie moyens dans les D.O.M. Quelques indicateurs y témoignent d'une progression fulgurante de la prospérité globale. C'est ainsi qu'à la Martinique le PIB a plus que doublé de 1950 à 1959, s'est trouvé multiplié par 3,3 de 1959 à 1969, puis par 7 de 1969 à 1989, et que le PNB *per capita* est passé de 877 dollars en 1970 à 7.646 dollars en 1990⁸. C'est ainsi aussi qu'à la Réunion le PIB par habitant a été multiplié par 3,7 entre 1970 et 1983⁹.

De tels chiffres traduisent naturellement une rapide hausse des niveaux de vie et de véritables bouleversements dans les conditions d'existence. Tels étaient bien, d'ailleurs, les

buts poursuivis prioritairement dans les D.O.M. par les Plans successifs, et ce selon une approche essentiellement sociale, conformément aux vœux des élus d'outre-mer à l'origine de la loi de départementalisation¹⁰.

Une telle approche ne pouvait qu'avoir de considérables effets pervers sur le plan économique.

2°) Le laminage des activités productives

Quelques indicateurs témoignent très clairement de la véritable « exportation » - vers l'Hexagone et vers l'Europe - des activités productives, qui fut la contrepartie de l'intégration économique.

On considèrera tout d'abord l'évolution du taux de couverture des importations par les exportations. Ce taux était, en 1847, de 85 % pour la Martinique, de 81 % pour la Guyane et de 101 % pour la Guadeloupe¹¹. Il demeura à peu près stable durant un siècle, puis se dégrada rapidement avec l'intégration des D.O.M. dans l'économie nationale et communautaire :

	1950 ¹²	1982 ¹³	1996 (13 bis)
Guadeloupe	81 %	13 %	6 %
Martinique	71 %	21 %	11 %
Réunion	76 %	13 %	7,5 %

L'intégration à l'Europe communautaire, en effet, n'a rien arrangé, bien au contraire. « Entre 1977 et 1985, les exportations des D.O.M. vers l'Europe ont augmenté globalement de 81 %, mais au cours de la même période les importations en provenance de l'Europe ont augmenté de 212,5 %. L'Europe a mieux tiré parti du marché des D.O.M. que ceux-ci du Marché européen.(...) C'est une perte nette que les D.O.M. ont enregistrée dans le cadre de leur intégration à l'Europe. »¹⁴

Second indicateur significatif d'un laminage des activités productives : la progression du taux de chômage. Ainsi celui-ci est-il passé, en Martinique, de 19 % en 1974¹⁵ à 22 % en 1986¹⁶ puis 27 % en 1996, date à laquelle il s'établissait à 26,8 % en Guadeloupe et à 40 % à la Réunion¹⁷. Et il s'agit bien là d'un chômage structurellement croissant : actuellement 6.000 jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail en Martinique, alors que 2.000 personnes en sortent et que l'on dénombre 2.500 créations d'emplois¹⁸ ; le nombre de chômeurs s'y accroît donc mécaniquement d'environ 1.500 personnes par an, sur un territoire limité à 1.100 km², et dans des milieux sociaux à la fois peu enclins et peu aptes à l'émigration.

Certains experts estiment ainsi que « pour cent emplois existants et ramenés en temps plein, les Antilles-Guyane auraient besoin de quarante-trois emplois supplémentaires pour répondre au déficit qui s'exprime dans le chômage ou le sous-emploi ». ¹⁹

La priorité donnée à l'amélioration rapide du niveau de vie au moyen des transferts de fonds publics et par l'alignement des prestations sociales a donc eu de graves effets pervers au niveau de l'activité économique et de l'emploi. A telle enseigne que les jeunes privés d'activité professionnelle mais imprégnés d'une « mentalité d'assistés » ²⁰ constituent aujourd'hui un important noyau dur de chômeurs que leur frustration et leur absence de repères conduisent à basculer sporadiquement dans des mouvements de violence et de pillages de nature quasi-insurrectionnelle.

Et les perspectives actuelles n'incitent aucunement à l'optimisme. L'espoir mis par les D.O.M. en une « préférence communautaire » ouvrant à leurs produits un accès privilégié au marché européen a été déçu : n'est possible, dans la réalité, qu'une difficile défense des positions acquises, par exemple pour la banane, principal produit d'exportation des Antilles, constamment menacée - notamment sous la pression des Etats-Unis - d'être évincée de son seul débouché envisageable, le marché communautaire, par le jeu du principe ultra-libéral favorisant « naturellement » la banane « dollar », produite dans les pays d'Amérique centrale à des coûts trois fois inférieurs. Et certains d'envisager le scénario-catastrophe d'une « clochardisation administrée » des D.O.M., les crédits communautaires à ces départements - prenant essentiellement la forme des « fonds structurels » - n'étant finalement que « le prix d'achat par le négoce international des marchés internes et externes des D.O.M. ». ²¹

Extrêmement positive s'agissant des conditions d'existence de leurs populations, l'intégration des D.O.M. à l'économie nationale et communautaire débouche donc sur une impasse, en termes d'activité productive et d'emplois, qui s'avère lourde de menaces. Or, contrairement à un postulat quotidiennement ressassé, l'insularité ne constitue pas un blocage au développement de l'activité économique, pour la bonne raison qu'elle s'est trouvée, précisément, abolie.

B) Ces îles ne sont plus des îles

L'invocation sempiternelle de l'insularité au rang des premiers handicaps au développement de l'activité productive dans les D.O.M. ne résiste pas à l'analyse. En effet les considérables efforts d'intégration accomplis depuis 1946 ont précisément eu pour effet d'abolir l'insularité

sur le plan économique, ne la laissant subsister- en forçant un peu le trait - qu'au niveau de l'imaginaire collectif.

Un examen des conditions dans lesquelles est assurée la desserte des D.O.M. à partir de la métropole révèle en effet une « continuité territoriale » dont l'opinion - qui a la mémoire courte - tarde étrangement à prendre conscience, mais qui s'avère effective tant sur le plan du fret maritime que des tarifs et des fréquences du transport aérien.

1°) Un fret maritime extrêmement bon marché

Le transport du fret par voie maritime a connu, en un demi-siècle, une extraordinaire expansion qu'illustre, par exemple, la multiplication par douze, depuis la IIème Guerre mondiale, du trafic du port de Fort-de-France²². Il a aussi connu une étonnante diminution des tarifs pratiqués, devenus aujourd'hui très bon marché. La Compagnie Générale Maritime, pourtant en situation de monopole de fait - jusqu'à présent - sur la ligne des Antilles, pratique en effet les tarifs suivants, sur la liaison Le Havre - Fort-de-France :

- pour un conteneur de 20 pieds, soit 25 m³, d'une charge maximum de 21 tonnes, chargé en moyenne à 14 tonnes : 9.690 F., montant auquel s'ajoutent les frais d'embarquement au Havre (1.250 F.) et de débarquement à Fort-de-France (1.760 F.), soit un total de 12.700 F., ou 907 F. en moyenne la tonne;

- pour un conteneur de 40 pieds, soit 50 m³, d'une charge maximum de 32 tonnes, chargé en moyenne à 25 tonnes, le tarif s'établit à 18.280 F., les frais d'embarquement (identiques) à 1.250 F., les frais de débarquement à 2.448 F., soit un total de 21.978 F., ou 879 F. en moyenne la tonne²³.

L'impact sur les prix de ces « coûts d'approche » si fréquemment et si bruyamment invoqués par les entreprises et commerçants, demeure donc, en réalité, extrêmement léger. C'est ainsi que le transport de pneumatiques revient à 21 F. l'unité s'il s'agit d'un conteneur de 20 pieds chargé de 600 pneus, à 16,90 F. si l'on emploie un conteneur de 40 pieds chargé de 1.300 pneus²⁴. On rappellera pour mémoire que le « prix-client » moyen d'un pneu s'établit à 500 F. C'est ainsi que, sur la base d'un chargement moyen de 14 tonnes par conteneur de 20 pieds, le transport d'une plaquette de beurre de 250 grammes, étiquetée en moyenne entre 9 et 12 F. dans les présentoirs des grandes surfaces, revient à moins de 23 centimes.

Les tarifs pratiqués pour le fret « retour » (Fort-de-France - Le Havre) s'avèrent plus modiques encore, et s'établissent à 5.120 F. pour un conteneur de 20 pieds, les opérations d'embarquement étant facturées 1.600 F., celles de débarquement 1.200 F. Le surcoût

engendré pour des exportations de produits des Antilles est donc peu sensible : en reprenant les exemples précédents (peu plausibles certes dans le sens D.O.M. - métropole !), le coût du transport vers le Havre s'établirait à 13,2 F. pour un pneumatique et à 14 centimes pour une plaquette de beurre...

De plus, on indique *mezza voce* à la C.G.M. que ces tarifs sont susceptibles de diminuer de moitié dans l'avenir, d'une part sous l'effet de l'arrivée probable sur ces lignes d'une compagnie concurrente, d'autre part par la mise en service de navires porte-conteneurs offrant, comme ceux utilisés sur les lignes d'Extrême-Orient, une capacité de transport double de ceux actuellement utilisés par la compagnie.

Le coût du fret ne constitue donc pas, en soi, un élément d' « insularité », protégeant les producteurs des D.O.M. de la concurrence des produits importés dans un sens, obérant leurs coûts à l'exportation dans l'autre sens.

Ainsi abolie pour le fret, l'insularité l'a de même été pour le transport des voyageurs.

2°) Des transports aériens extraordinairement « démocratisés »

S'agissant du transport aérien de personnes, l'on ne peut que constater la mise en place, au fil des années, d'un véritable pont aérien, et de tarifs devenus abordables par de larges couches de la population. En effet, le prix moyen d'un aller-retour entre la Martinique et la métropole a évolué de manière considérable et en sens inverse du niveau des revenus :

	1964	1998
S.M.I.C. brut mensuel :	300 F.	6.000 F.
Tarif moyen	5.000 F.	3.000 F.

En d'autres termes, le prix moyen d'un passage aller-retour est passé en trente-quatre ans de 16,6 fois le montant du SMIC à ½ SMIC mensuel !

Cette véritable révolution tarifaire s'est accompagnée d'une remarquable intensification de la desserte. C'est ainsi que l'aéroport de Fort-de-France, après avoir « traité » 13.000 voyageurs en 1952 puis 54.000 en 1962, en vit passer 1,7 million en 1994²⁵. Et ce sont aujourd'hui en moyenne quatre gros porteurs d'environ 530 places qui assurent une navette quotidienne avec les aéroports parisiens. On peut donc parler, à la fois en terme de tarifs, d'offre de sièges et de fréquence des liaisons, d'un véritable pont aérien entre les trois départements d'outre-mer insulaires et la métropole. Il est exact toutefois que cette analyse s'applique moins bien à la Guyane, qui n'est pas une destination touristique.

Ce phénomène s'est aussi étendu aux communications téléphoniques : au niveau mondial, les tarifs des communications internationales ont en effet baissé de plus de 80 % entre 1940 et 1970, puis de 90 % de 1970 à 1990²⁶. Et l'on n'omettra pas, naturellement, d'évoquer la généralisation, en cours, de l'accès à Internet, qui parachève le désenclavement des départements d'outre-mer, parachève l'abolition de leur insularité.

3°) Des « appendices continentaux » ?

Il est clair, dès lors, que la situation insulaire de ces « confettis de l'Empire » n'existe plus que dans les esprits, et qu'ils ont été ramenés à de simples « appendices continentaux »²⁷. Il est clair, de même, que l'anéantissement délibéré de leur insularité a conduit à la fois à la remarquable amélioration des conditions d'existence dont ont bénéficié leurs populations et au démantèlement des activités productives dont elles sont les victimes du fait du libre jeu de la loi des « coûts comparatifs ». Il est clair enfin que l'intégration *de plano* des D.O.M. dans les mécanismes de marché et dans la libre recherche des « avantages comparatifs » s'oppose de manière structurelle à l'indispensable développement de l'emploi.

Toutefois les départements français d'outre-mer ne sont pas, il s'en faut, les seuls territoires où l'injection d'un pouvoir d'achat de l'extérieur, par les mécanismes de solidarité nationale, a eu pour double effet d'élever le niveau de vie et de ruiner les activités économiques donc d'introduire dépendance et frustrations. Telle est en effet la situation de nos départements de montagne, dont les activités traditionnelles n'ont pu soutenir la concurrence avec l'économie moderne des plaines et des villes, et qui ont donc assisté à l'émigration de la plus grande partie de leur population active. Lorsque cette émigration n'a pas lieu, ou demeure insuffisante pour des raisons notamment culturelles, la montée du chômage, de l'assistance, des rancœurs et de la délinquance est inéluctable, comme dans le Mezzogiorno italien, les « nouveaux Länder » allemands... ou nos départements d'outre-mer.

Imputer ces impasses lourdes de menaces à la malignité supposée de la République permet de s'exonérer à bon compte de sa propre participation à ces logiques socio-économiques conformes aux vœux du plus grand nombre. Nul « colonialisme » dans cette situation, mais bien plutôt son contraire : les déséquilibres engendrés par une volonté politique d'y mettre fin à marche forcée...

Le moment est peut-être venu de regarder les choses en face, et d'accepter l'idée que le statu quo, qui certes maximise le degré de confort des « inclus », ne peut que multiplier les « exclus » et attiser leurs frustrations. Le moment est peut-être venu, si l'on souhaite

réellement une issue, d'inverser, très progressivement, et à pas comptés, ce gigantesque troc qui, sur un demi-siècle, a donné de la richesse mais retiré du travail.

II) L'insularité ponctuellement rétablie : développement de l'emploi mais modération du niveau de vie

Si l'apaisement des rancœurs montantes nées de la frustration, de l'inactivité et de l'absence de perspectives constitue bien la priorité, si le rééquilibrage de ces sociétés apparaît bien comme une urgence, si le développement de l'emploi est enfin placé au premier rang des préoccupations, alors la réflexion statutaire prend enfin son sens : favoriser l'expansion des activités productives. Il apparaît dès lors, sous cet angle, que le statut de ces territoires en droit communautaire prime sur leur statut en droit interne car il a, lui, un impact économique beaucoup plus direct : le choix d'un statut en droit interne doit découler de celui effectué en droit communautaire, et ne pas procéder simplement d'une vague revendication générale de décentralisation, fort commode en tant que plus petit dénominateur commun de l'ensemble des élus, fort commode aussi aux pouvoirs publics, ainsi libérés de la perspective angoissante de s'aventurer en *terra incognita*.

Sur ces sentiers jusqu'ici trop peu fréquentés²⁸ de la réflexion en droit communautaire, se rencontrent alors deux idées-force. En premier lieu il apparaît que le statut communautaire des départements français d'outre-mer, axé sur leur intégration à la logique économique du libre-échange et de la libre confrontation des « coûts comparatifs », ne leur ouvre, dans l'état actuel de la balance « coût du travail/productivité » constatée sur place, aucune perspective de développement économique (A). En second lieu on peut au contraire estimer qu'un statut de « Pays et Territoire d'outre-mer », axé sur le développement, permettrait le « rapatriement » d'un certain nombre d'activités productives, au prix, toutefois, de certains sacrifices de niveau de vie (B).

A) Axé sur le libre-échange, le statut communautaire des D.O.M. n'ouvre guère de perspectives de développement

La situation des départements français d'outre-mer, suffisamment floue dans la lettre de l'article 227 §2 du Traité instituant la Communauté économique européenne pour qu'ils

soient longtemps soumis à un régime proche de celui des « Pays et Territoires d'Outre-mer », n'a été fixée que tardivement. Les règles du marché communautaire s'appliquent à eux par principe, ce qui s'est avéré défavorable au développement, voire au simple maintien, d'activités productives sur leur territoire (1°), aggravant en cela les effets de leur intégration à l'économie nationale. Certes certaines mesures protectrices, dérogoires à ces règles, peuvent être adoptées en leur faveur, mais un système dérogoire ne peut ouvrir de réelles perspectives aux investisseurs (2°). Enfin, aucun développement économique ne peut être espéré sans que soit satisfaite une incontournable nécessité : l'alignement du coût du travail et de la productivité (3°).

1°) Les principes du marché communautaire s'opposent dans une large mesure au développement des D.O.M.

La décision « Hansen » de la Cour de Justice des communautés européennes a, on l'a vu, interprété l'article 227 §2 du Traité instituant la Communauté économique européenne comme étendant par principe les dispositions de ce traité aux départements français d'Outre-mer, tout en réservant l'éventualité de certaines dérogoires susceptibles de favoriser leur « développement économique et social ». C'était là notamment leur étendre, de manière plus affirmée que jusqu'alors, le principe de libre-échange à l'intérieur du Marché unique, en n'envisageant d'éventuelles mesures de protection de leur marché intérieur comme de leurs marchés extérieurs que de manière restrictive. Si les effets positifs de cette intégration ne tardèrent pas à se faire sentir sous la forme de l'importation de produits communautaires à faible coût de production, les effets négatifs en furent bien réels, que ne compensèrent pas les financements d'équipements publics par les « Fonds structurels », même abondés grâce à l'adoption du régime favorisé des « régions ultra périphériques », incluant notamment le « POSEIDOM »²⁹.

Le traditionnel privilège d'accès des produits des D.O.M. au territoire métropolitain, d'origine coloniale, se trouva réduit à peu de choses, surtout à partir du moment où les « préférences communautaires » cessèrent de jouer un rôle important. Hormis le sucre et la banane, qui jouissent d'une Organisation commune de Marché - actuellement remise en cause avec énergie par l'O.M.C., sous l'impulsion des Etats-Unis, s'agissant de la banane - leurs productions, en effet, ne bénéficient d'aucun véritable privilège de débouché, susceptible de compenser les coûts de production élevés découlant des niveaux de rémunération et de charges sociales pratiqués dans les départements français. En même temps, les autorités

françaises ont perdu dans une large mesure leur liberté de décision en matière d'aide aux entreprises des D.O.M. et de fixation du régime du fret. En outre, la Communauté, soucieuse de favoriser le développement économique des pays « A.C.P. » - associés à la communauté par les accords de Lomé - comme des « Pays et Territoires d'Outre-mer » - collectivités territoriales ultra-marines de certains Etats-membres, non soumises, à l'inverse des départements français d'outre-mer, au droit commun métropolitain, et dont la liste est annexée au Traité - auxquels elle apporte une aide, leur a reconnu une liberté tarifaire et contingentaire à l'égard des produits d'origine communautaire qui, en pratique, rend pratiquement impossible toute exportation des D.O.M. en direction des pays et territoires composant, précisément, leur environnement géographique immédiat...³⁰.

Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement des départements français d'Amérique, les mesures censées favoriser leurs exportations à destination des pays tiers n'ont eu aucun effet, d'une part parce que ces départements ne prennent pas part aux négociations commerciales entre la Communauté et les Etats tiers, d'autre part parce qu'ils ont été « d'emblée exclus des initiatives prises par les Etats-Unis pour ouvrir leur marché aux produits de l'archipel caraïbe »³¹.

Enfin, la mise en place du marché unique s'est traduite par un renforcement de la concurrence à laquelle se trouvait confrontée l'industrie embryonnaire de substitution d'importation tentant de se mettre en place dans les D.O.M., accentuant ainsi sa fragilité et sa précarité³².

Quant aux compensations à de telles sujétions que sont censées représenter les aides communautaires, essentiellement sous la forme des « fonds structurels » que sont le Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricole (FEOGA), le Fonds social européen (FSE), et le Fonds européen de Développement économique régional (FEDER), ils se sont avérés avoir une portée pratique limitée, du fait de la lourdeur de leurs procédures de mise en place, des négociations parfois délicates entre administrations de l'Etat et collectivités décentralisées que cette mise en place comporte, de l'incertitude dans laquelle se trouvent certaines de ces collectivités quant à leur possibilité d'honorer leur part de financement des opérations retenues, enfin des risques que les opérations soient conduites, localement, selon des procédures ultérieurement jugées non conformes aux normes³³.

Souvent très incomplètement consommés, dans les D.O.M. comme par les collectivités territoriales métropolitaines d'ailleurs, ces financements, de surcroît, mettent plus l'accent sur la réalisation d'équipements publics que sur la vitalisation du tissu économique, créatrice d'emplois, à proprement parler.

La nécessité de déroger aux règles du Marché communautaire afin de rendre possible le développement d'activités productives dans les D.O.M. s'est donc imposée comme une évidence. Le rapport Thill sur la réforme de l'Octroi de mer (1990) releva en effet que « sur les 68 productions analysées relevant de toutes les branches industrielles significatives, les trois-quarts ont besoin pour se maintenir de la protection que leur donne actuellement l'Octroi de mer, ou même d'une augmentation de cette protection »³⁴ Il est aujourd'hui patent, en effet, que les besoins des D.O.M. en matière de politique commerciale extérieure ne sont guère compatibles avec les principes de la Communauté en la matière : ils ont besoin d'une protection pour l'exportation de leurs produits tropicaux, aux coûts de production considérablement plus élevés que ceux constatés chez leurs concurrents, ils ont aussi besoin d'une protection de leur marché interne pour rendre possible le démarrage de leur industrie d'import-substitution, alors qu'une telle protection serait contradictoire avec le principe communautaire de libre circulation des marchandises³⁵. Bien plus, certains en viennent à envisager des dérogations au droit communautaire de la concurrence, au profit d'entreprises locales en situation de monopole, au vu de l'apport qu'effectueraient de telles entreprises en termes d'activité économique locale et d'emplois³⁶.

Or, il paraît peu réaliste de prétendre asseoir un développement économique sur un simple ensemble de dérogations.

2°) Un système dérogatoire ne peut ouvrir de réelles perspectives économiques

Les D.O.M. semblent avoir jusqu'à présent bénéficié d'une attitude relativement souple des autorités communautaires dans l'application des principes du Marché unique. Le programme élégamment dénommé POSEIDOM - « Programme d'options spécifiques (sic) à (sic) l'éloignement et à (sic) l'insularité des départements d'outre-mer »- ne trahit pas seulement l'inquiétante logomachie bruxelloise : adopté en décembre 1989, il a défini un cadre juridique souple permettant de reconnaître les besoins particuliers de ces départements dans l'application des politiques communautaires, sous la forme de dérogations aux principes de ces politiques. Il s'agit d'un régime particulièrement favorable d'approvisionnement en produits agricoles essentiels, de la possibilité de bénéficier d'accords commerciaux régionaux, enfin de la reconnaissance d'une fiscalité indirecte particulière, l'Octroi de mer³⁷.

De la même manière, les institutions de la Communauté ont jusqu'ici manifesté une réelle « mansuétude »³⁸ envers les aides de l'Etat aux entreprises privées des D.O.M., bien que ces aides faussent la concurrence au sein du territoire communautaire, car de telles aides

favorisent le développement économique régional. L'Octroi de mer, pour sa part, a souvent été utilisé, au moyen d'une modulation de ses taux, comme un procédé de protection des entreprises locales menacées par des importations... mais c'est précisément ce qui lui a été reproché par Bruxelles, et la réforme de cette taxe, objet d'une négociation tendue, a précisément visé à ne permettre que de manière très exceptionnelle son utilisation dans un tel but.

Peut-on considérer comme une ouverture à de plus larges dérogations la réécriture, effectuée par le Traité d'Amsterdam, du §2 de l'article 227 (devenu 299) du Traité instituant la Communauté européenne ? A la très lapidaire formule « les institutions de la Communauté veilleront... à permettre le développement économique et social de ces régions » a succédé un texte certes plus développé, prévoyant expressément que « compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries(...) le Conseil (...) arrête des mesures spécifiques (...) tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultra périphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le (sic) marché intérieur et les politiques communes. » Plus développé, ce texte n'est pas juridiquement plus précis pour autant, bien que l'intention de ses rédacteurs ait à l'évidence été d'élargir le fondement de ces dérogations et de retenir pour leur adoption la procédure la plus légère, une décision du Conseil à la majorité qualifiée, avec une simple consultation du Parlement ; d'ailleurs le principe de l'« intégrité » de l'ordre juridique communautaire, « y compris le marché intérieur et les politiques communes » s'y trouve réaffirmé. On doit toutefois relever que ce nouvel article 299 §2 supprime la liste, que comprenait l'article 227 §2, des domaines du droit communautaire s'appliquant *de plano* aux D.O.M., et étend ainsi à tout le droit dérivé la possibilité d'adaptation.

En tout état de cause, il demeure patent que, politiquement, la Communauté se situe très clairement « dans une perspective de libre-échange mondial reconnaissant, de gré ou de force, les vertus ou les obligations de la division internationale du travail »³⁹ et que, selon cette optique, il est contraire à l'intérêt économique général de permettre, par des subventions sur fonds publics, le maintien de productions obtenues à des coûts plus élevés que ceux de la concurrence. Il est dès lors évident que la banane antillaise, produite à des coûts doubles de la banane africaine et triples de la banane d'Amérique centrale, a bénéficié jusqu'à présent de dérogations exorbitantes au principe libéral, et ne pourra obtenir qu'un sursis.

Le développement de l'entreprise privée requiert une « visibilité » sur le long terme, la sécurité juridique, la stabilité des règles applicables, permettant d'escompter des profits

raisonnables sur le long terme. Or la compensation des handicaps économiques des D.O.M. par des mesures dérogatoires, qu'elles soient nationales ou européennes, présente « un caractère partiel, aléatoire et limité dans le temps (qui) ne permet pas de fonder des perspectives durables. »⁴⁰. En d'autres termes, la précarité d'un régime fondé sur des dérogations ne permet pas d'en attendre un véritable développement de l'investissement donc de l'activité. Celui-ci ne pourrait être espéré que d'un régime posant comme règle, et non plus comme exception, la possibilité d'une protection de ces économies affectées de handicaps structurels.

Une telle réforme statutaire ne permettra pourtant pas, à elle seule, d'échapper à une exigence économique primordiale : aucun développement de l'activité économique ne saurait avoir lieu sans un alignement du coût du travail et de sa productivité.

3°) Une incontournable nécessité : aligner coût du travail et productivité

Le principal handicap des départements d'outre-mer quant au développement des activités productives, donc de l'emploi, ne réside nullement, comme on l'entend trop souvent, dans l'éloignement, mais dans le coût excessif du travail eu égard à la productivité que les investisseurs peuvent en escompter. Fruit d'un choix politique du législateur, l'élévation du coût du travail dans les départements d'outre-mer n'a pas été suivie des progrès de productivité permettant des coûts de production compétitifs. Les économies connaissant un blocage de cette nature sont contraintes par les exigences du marché à rechercher un alignement, une parité entre ces deux éléments. Cet alignement peut s'effectuer par le haut, mais il peut aussi s'effectuer par le bas.

a) La voie californienne, ou l'alignement par le haut

Une première issue consiste à compenser le coût élevé du travail par la recherche d'« avantages comparatifs » au niveau de la valeur ajoutée par ce travail. C'est la voie californienne, ou allemande : à main d'œuvre chère, technicité élevée, et recherche de productions ou de services de pointe, susceptibles de justifier et de rémunérer ces niveaux de salaires. Très flatteur pour les élites comme pour l'opinion locale dans son ensemble, un tel projet est régulièrement mis en avant par certains, en Corse comme dans les départements d'outre-mer, dans l'espoir de tirer vers le haut les ambitions collectives et d'esquisser un avenir qui, tout en étant libéré de la dépendance envers les transferts de l'Hexagone, n'exigerait aucune régression en termes de conditions matérielles d'existence. Un tel projet suppose naturellement une mutation culturelle de grande ampleur, dans des sociétés que

l'éthique du travail vécu comme une valeur sociale n'a pas encore gagnées, et où celui-ci demeure perçu comme le « tripalium », cet instrument de torture en usage à Rome, le non-travail étant, lui, synonyme de liberté⁴¹. Il paraît donc irréaliste de fonder aujourd'hui un projet économique pour les D.O.M. sur la perspective d'un tel alignement par le haut.

b) La voie mauricienne, ou l'alignement par le bas

La situation de l'île Maurice, une quinzaine d'années après son accession à l'indépendance en 1968, s'avérait riche d'enseignements eu égard à la situation prévalant à l'île de la Réunion, voisine. A peu près aucune circulation automobile sur le réseau routier, hormis de nombreux autobus. Dans les bourgs, devant maintes cases, une automobile de fabrication britannique, datant d'une vingtaine d'années, en parfait état mais *sur cales*. Interrogé, leur propriétaire donnait l'explication suivante : « depuis notre accession à l'indépendance, nous n'avons plus les moyens d'utiliser nos voitures, nous prenons donc les transports en commun ». L'interruption des transferts publics depuis l'ex-métropole s'était donc traduite par une inéluctable baisse de niveau de vie, et par un dégonflement des exigences salariales. Le Gouvernement du pays, résolu à tirer le meilleur parti de cet « avantage comparatif », l'accompagna de la mise en place d'un régime de zone franche permettant la création d'entreprises de transformation travaillant des matières premières importées et exportant leur produits finis. C'est ainsi que dans tous les bourgs mauriciens bourdonnaient des ateliers de fabrication de sous-vêtements et de tee-shirts... progressivement remplacés, au fil des années, par des activités plus sophistiquées comme le montage d'ordinateurs. C'est ainsi que ce petit pays surpeuplé (1,2 million d'habitants sur 1.800 km²) réussit le tour de force de résoudre en quelques années le problème de l'emploi, en atteignant en 1994 le taux de chômage - incompressible aux yeux des économistes - de 1,4 %, et en s'efforçant de recruter de la main d'œuvre - voire de « délocaliser » des entreprises - dans tout l'Océan indien... hormis, naturellement, à la Réunion, où le coût du travail apparaît prohibitif. Certes, depuis lors, le chômage est remonté aux environs de 15 %, le tournant des industries et des services de pointe n'ayant pu être parfaitement négocié, et la relative hausse des salaires - pourtant encore de niveau modéré, le salaire moyen s'établissant en 1998 à 800 F. mensuels - ayant rendu le pays moins attractif aux yeux des investisseurs. L'expérience mauricienne mérite néanmoins d'être donnée en exemple d'un développement réussi largement grâce à la chute des exigences de niveau de vie.

Il paraît totalement utopique d'envisager, pour les départements français d'outre-mer, un tel schéma, qui suppose une régression des conditions matérielles d'existence, socialement inacceptable par les populations concernées, et politiquement peu compatible avec les

principes de solidarité nationale à la base de l'idée d'assimilation. La simple annonce par le ministre de Peretti, il y a quelques années, d'un projet de réduction progressive de la sur-rémunération des fonctionnaires de l'Etat en poste à la Réunion a suffi à provoquer de sérieux troubles à Saint-Denis...

4°) Pour une reconquête du marché intérieur

La voie mauricienne étant donc fermée, tout autant que la voie californienne, le développement par les exportations semble bien n'offrir, dans l'état actuel des esprits, que des perspectives très limitées. Il reste donc à envisager, dans les D.O.M, heureusement fort peuplés hormis la Guyane, la voie 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 « 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 la charge des consommateurs et équivalant donc à un financement par ceux-ci des emplois ainsi créés.

On pourrait, par exemple, envisager qu'un projet d'investissement dans une usine de fabrication de chauffe-eau solaires, actuellement très difficilement viable au vu des prix pratiqués pour les appareils issus de fabrications en grandes séries en Europe, soit rendu viable non seulement par une exonération d'Octroi de mer sur les matières premières utilisées mais aussi par la création d'un droit de douane ou d'une taxe d'effet équivalent sur les appareils concurrents importés. La substitution de cette production locale aux importations se traduirait, certes, par une hausse des prix donc par une certaine régression du pouvoir d'achat. Mais cette substitution serait imposée, ou quasiment imposée, d'une part par le niveau raisonnablement dissuasif des taxes établies sur les appareils importés, d'autre part par une campagne d'information menée par les pouvoirs publics tendant à développer dans l'opinion une préférence pour les productions locales, à l'image de celle que l'on peut relever en Corse, où charcuterie, fromages et miel autochtones trouvent aisément un débouché sur le marché local malgré des prix très supérieurs à ceux des produits similaires importés. L'argument mis en avant par une telle campagne ne pourrait probablement guère être d'ordre technique, ou affectif, mais reposerait explicitement sur la création de quelques dizaines d'emplois, ainsi « rapatriés » dans le département, et sur leurs « effets induits » en termes économiques.

Il s'agirait, on le comprend, d'inverser ponctuellement, production par production, service par service, les mécanismes socio-économiques ayant entraîné, depuis un demi-siècle, l'enrichissement collectif mais l'exode du travail. Il ne s'agirait nullement de basculer dans un protectionnisme généralisé, dont on connaît aujourd'hui les graves effets pervers, mais d'accepter - et de faire accepter - délibérément les surcoûts engendrés par le « rapatriement » d'activités productives génératrices d'emplois mais généralement affectées, sur place, d'une productivité inférieure à celle obtenue dans les régions de grande tradition industrielle. Renonçant à bénéficier, en toutes choses, des prix les plus bas permis par la production de masse, les résidents des D.O.M. accepteraient une certaine baisse de leur pouvoir d'achat comme contrepartie à la création progressive de centaines puis de milliers d'emplois. Toutefois, un tel projet requiert un changement de statut en droit communautaire.

B) Axé sur le développement, un statut communautaire de P.T.O.M. permettrait le « rapatriement » d'activités productives

La constatation de la quasi incapacité *structurelle* des D.O.M. à exporter « naturellement » quoi que ce soit d'autre que du rhum est cruelle mais réaliste. Faute d'« avantages comparatifs » - et réserve faite des quelques domaines, comme le rhum ou certains services comme le tourisme dans lesquels ils en détiennent ou pourraient en acquérir- ils semblent « appelés(...) à exploiter malheureusement surtout leur marché intérieur »⁴²(105). Encore faut-il, pour ce faire, d'une part que leurs propres productions n'en soient plus systématiquement évincées par des produits - ou services - concurrents obtenus à meilleur coût ailleurs, dans des conditions de production de masse, d'autre part que les consommateurs locaux soient amenés, *volens nolens*, à faire l'acquisition de ces biens ou services, désormais plus chers car d'origine locale, finançant ainsi, par ponction sur leur niveau de vie, le si nécessaire développement de l'emploi. Un tel projet suppose l'option pour un statut communautaire de « Pays ou territoire d'outre-mer », plus favorable au développement économique (1°), donc la renonciation, raisonnablement envisageable, au bénéfice des « fonds structurels » (2°), ainsi qu'une révision négociée du Traité, ou plus exactement de son annexe II (3°), de même qu'un nouveau statut en droit interne (4°).

1°) Le statut communautaire de P.T.O.M. favorise le développement économique

Les « Pays et Territoires d'outre-mer »⁴³ dont la liste figure dans une annexe (originellement l'annexe IV, devenue de par le Traité d'Amsterdam l'annexe II) au Traité instituant la Communauté européenne, ne sont pas, contrairement à ce qui a été parfois écrit, extérieurs à la Communauté : simplement ils ne font pas partie de son territoire fiscal et douanier. La législation communautaire ne s'applique pas à leurs relations commerciales avec la Communauté : ils ne sont donc pas tenus, en ce qui les concerne, par le principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché unique. En revanche ils bénéficient d'un régime préférentiel particulier dans leurs échanges avec la Communauté⁴⁴ directement transposé de celui consenti aux pays A.C.P.:

- les produits originaires des P.T.O.M. sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane et taxes d'effet équivalent ; la Communauté n'applique à ces produits aucune restriction quantitative ni mesures d'effet équivalent, sauf pour les produits agricoles concernés par la Politique agricole commune ou pour ceux faisant l'objet d'une organisation commune de marché ; de plus, le Conseil examine cas par cas les demandes, présentées par les Etats auxquels ces territoires sont rattachés, tendant à assurer à leurs produits agricoles un accès préférentiel au marché communautaire ; enfin des dérogations sont possibles à l'exigence du caractère « originaire » des produits jouissant du libre accès, au profit de produits « suffisamment transformés », dérogations relativement aisées à obtenir car elles sont réputées approuvées si une décision n'est pas prise par les institutions dans un délai de soixante jours à compter de la réception de la demande ;

- par contre, compte tenu des nécessités de leur développement, les autorités des P.T.O.M. peuvent établir les droits de douane, ainsi que les restrictions quantitatives qu'elles estiment nécessaires à l'importation de produits originaires de la Communauté ou des autres P.T.O.M., à condition toutefois de n'effectuer aucune discrimination entre les Etats membres. Dans un arrêt « Bernard Leplat contre Territoire de la Polynésie française »⁴⁵ la Cour de Justice des Communautés européennes a fait une interprétation large de ces dispositions du Traité en précisant que les autorités des P.T.O.M. peuvent percevoir sur ces importations non seulement des droits de douane mais aussi des taxes d'effet équivalent, que ces droits ou taxes aient ou non existé au moment de l'entrée en vigueur du Traité, à condition que ces droits et taxes « répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation, ou aient pour but d'alimenter leur budget ».

Les P.T.O.M. disposent donc d'un libre accès - voire d'un accès privilégié - au marché communautaire sans être tenus (comme le sont les D.O.M.) à l'exigence de réciprocité car ils jouissent du droit de protéger leur marché intérieur.

Ils bénéficient aussi, de la part de la Communauté, d'un certain nombre d'actions de coopération technique et financière que la Communauté propose aussi aux pays dits A.C.P. :

- le STABEX, un fonds de stabilisation des recettes tirées de l'exportation de leurs produits de base agricole ;
- le SYSMIN, mécanismes de facilités particulières de financement en faveur du secteur minier;
- les financements aux équipements publics du Fonds européen de Développement (F.E.D.), ainsi que les prêts et les bonifications d'intérêts proposés par la Banque européenne d'Investissement.

L'ensemble de ce dispositif relève d'un régime d'*association* semblable à celui liant la Communauté aux Etats A.C.P. mais faisant l'objet non pas de conventions négociées mais de décisions, adoptées par le Conseil de la Communauté pour des périodes de cinq ans.

En matière de libre circulation des travailleurs, l'article 135 du Traité de Rome a prévu des conventions signées à l'unanimité pour organiser cette liberté au profit des ressortissants des Etats-membres désireux de s'établir dans un P.T.O.M. En l'absence de ces conventions, la C.J.C.E. a jugé, dans un arrêt Kaefer et Procacci du 12 décembre 1990, que les ressortissants des Etats membres ne peuvent se réclamer du droit communautaire pour exiger le droit d'entrée dans un P.T.O.M. et d'y exercer un emploi salarié. Par contre le droit des travailleurs de ces P.T.O.M. à exercer un emploi dans leur métropole est préservé.

On le voit, le statut communautaire des « Pays et Territoires d'outre-mer » permet effectivement une protection de leur marché intérieur, beaucoup plus favorable au démarrage d'entreprises nouvelles que ne l'est la règle d'immersion des D.O.M. dans le libre-échange du marché unique. Le basculement des actuels départements d'outre-mer dans un régime de cette nature leur ouvrirait ainsi deux voies de développement de leurs activités productives donc de l'emploi :

a) la substitution d'importation tout d'abord, par reconquête du marché intérieur, alors que la plupart des tentatives faites en ce sens jusqu'à présent n'ont pu résister à la concurrence des produits importés, concurrence parfois artificiellement aiguïlée par les gros importateurs (dumping délibéré, par des ventes à perte) dans le but de « couler » une production locale dans sa phase de démarrage; il ne s'agirait aucunement, d'ailleurs, de mettre en place d'emblée une protection généralisée du marché intérieur, qui engendrerait une hausse brutale du coût de la vie, mais d'octroyer à certains projets précis la protection dont ils auraient besoin, en assortissant l'opération d'une campagne d'information du public légitimant à ses yeux les surcoûts qui lui seraient imposés (pour l'acquisition de ces produit locaux) par le

nombre d'emplois ainsi « rapatriés » ; enfin, comme toute protection, celle-ci, même ponctuelle, présenterait des effets pervers - absence d'efforts de productivité et de qualité, bénéfice d'une rente de situation, gestion clientéliste des moyens de production⁴⁶ - dont il faudrait se prémunir par la fixation judicieuse du niveau de la protection douanière ou contingentaire ainsi que de sa durée, en envisageant une « protection dynamique », décroissante dans le temps ;

b) la transformation de produits semis-finis acquis auprès de pays à bas salaires pour leur exportation vers la Communauté comme « originaires » de leur territoire, en second lieu. Le précédent de Curaçao, qui a obtenu de réexporter vers la Communauté comme « originaires » de son territoire des riz de diverses origines y ayant été simplement conditionnés, laisse à penser que, comme l'estiment certains experts, outre la reconquête du marché intérieur, « les pistes les plus intéressantes (pour les P.T.O.M.) sont celles consistant à savoir exploiter les règles d'origine pour exporter vers l'Europe des produits provenant largement des pays tiers voisins (après en particulier valeur ajoutée apportée en zone franche sous douane) »⁴⁷.

Un tel basculement statutaire, cependant, contraindrait les actuels D.O.M. à renoncer au bénéfice des « fonds structurels » ainsi qu'aux dispositions particulières prises en faveur des « régions ultra périphériques ».

2°) Renoncer aux financements des « fonds structurels » serait un sacrifice raisonnable

Le passage d'un D.O.M. actuel du statut communautaire de « région ultra périphérique » à celui de « Pays et Territoire d'Outre-mer » aurait un coût : celui de la renonciation à une aide européenne jugée généreuse au profit d'une aide qui le serait beaucoup moins. En effet, au cours du XIème Plan, le volume de l'aide communautaire apportée aux D.O.M. s'est établi à 12 milliards de francs alors que celle apportée aux T.O.M. et aux deux collectivités territoriales particulières de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (elles aussi P.T.O.M. en droit communautaire) ne dépasse pas 330 millions⁴⁸ (48), ce qui équivaut à un montant *per capita* environ dix fois moins important pour les P.T.O.M. Envisager une telle régression dans les financements européens peut, a priori, paraître déraisonnable. Mais il importe au préalable d'évaluer le poids actuel de ces financements dans l'ensemble des flux de fonds publics reçus par les D.O.M. : or, à l'examen, l'apport des fonds européens s'avère tout à fait secondaire par rapport aux transferts internes à la République.

C'est ainsi que l'on a pu estimer qu'en 1985 les transferts communautaires furent environ 20 fois moins élevés que les flux en provenance de la métropole⁴⁹. Effectué aujourd'hui, le même calcul donne des résultats encore plus frappants. Le « Document unique de programmation » concernant la Martinique, adopté en juin 1994 par la Commission européenne pour la période 1994-1999 a fixé à 2.178 millions de francs les financements de l'Union européenne pour ces cinq années, soit 435,6 millions de francs par an, focalisés sur deux axes : conforter les bases de l'économie locale, d'une part, préserver et améliorer le cadre et les conditions de vie des populations, d'autre part. Or, au titre de la seule année 1996, les dépenses de l'Etat en Martinique se sont montées à 7.993 millions de francs (dont 710 millions de dépenses d'investissement), alors que les transferts sociaux, pour leur part, atteignaient 3.682 millions, le total s'établissant à 11.615 millions⁵⁰. Les financements de l'Union n'ont donc représenté que le 1/27^{ème} des financements assurés au sein de la République.

Le déséquilibre est certes beaucoup moins frappant si l'on considère simplement l'aide à l'industrie : c'est ainsi qu'en 1990 l'ensemble des aides de l'Etat et des collectivités locales à l'industrie martiniquaise s'est élevé à près de 50 millions de francs, alors que l'ensemble des concours communautaires directs à cette industrie a représenté 14 millions de francs par an pour la période 1989-1993⁵¹. Mais encore faut-il évaluer l'impact réel de ces financements (souvent partiellement inutilisés, on l'a dit) sur le développement des activités productives locales. Sur ce point, des appréciations sévères sont fréquemment formulées : « toutes ces politiques (communautaires) sont certes généreuses en termes de fonds distribués, mais ne sont pas efficaces en termes de résultats (sur) le développement économique et social »⁵² ; « la portée pratique des concours des fonds structurels communautaires est limitée, sinon à la Réunion, du moins dans les D.F.A., par différents facteurs » dont la lourdeur des procédures et le poids des contrôles, et par ailleurs, les « Cadres communautaires d'Appui » (financements spécifiques aux régions ultra périphériques) ont plus mis l'accent sur le développement des équipements publics que sur « la vitalisation du tissu économique »⁵³.

Il semble donc bien que les fonds communautaires aient plus contribué à la réalisation d'équipements publics concourant à moderniser le cadre de vie quotidien des résidents des D.O.M. qu'à susciter le développement d'activités productives génératrices d'emplois. Assorti de la constatation de leur très faible poids dans l'ensemble des transferts effectués au profit des D.O.M., cet élément devrait inciter à ne plus regarder ces financements communautaires comme une contrepartie satisfaisante à l'aspiration systématique des emplois locaux vers l'Europe qu'a signifiée l'intégration des D.O.M. au marché communautaire. Et il devrait au

contraire inciter à considérer la perspective d'une division par dix des financements communautaires comme un prix tout à fait raisonnable à payer pour pouvoir basculer dans un régime de P.T.O.M., plus favorable par sa nature même, on l'a vu, au développement d'activités productives.

Un tel basculement, toutefois, ne serait pas aisé : il nécessiterait une révision du Traité.

3°) L'indispensable révision du Traité

Les « Pays et Territoires d'Outre-mer », dont la liste fut annexée au Traité de Rome, se distinguaient des territoires qualifiés ultérieurement de « régions ultra périphériques » (pour la France, les D.O.M.) soit par un degré de décentralisation plus poussé équivalant pour certains à une véritable autonomie, soit par un régime législatif particulier, écartant l'application de plein droit des lois et décrets édictés pour la métropole et les « régions ultra périphériques ». Cependant, contrairement à une opinion parfois émise, un simple changement de statut en droit interne, dans le sens de l'octroi d'une certaine autonomie ou de l'application d'un régime de « spécialité législative », ne pourrait avoir pour effet de faire sortir le territoire considéré de la catégorie des « régions ultra périphériques » pour le faire pénétrer dans celle des « Pays et Territoires d'outre-mer », ceux-ci ayant fait l'objet d'une énumération en une liste nominative.

Certes, l'article 227, devenu 229, précise dans son §2 que les dispositions du traité s'appliquent par principe « aux départements français d'outre-mer », pour un certain nombre de matières selon le texte de 1957, pour l'ensemble des matières d'après la version issue du traité d'Amsterdam. La sortie de l'un des actuels D.O.M de ce statut devrait donc mettre fin, en ce qui le concerne, à l'application de principe à son territoire des règles applicables au territoire communautaire... mais ne suffirait pas pour autant à effectuer son inscription sur la liste, annexée au traité, des « P.T.O.M. », celle-ci étant issue d'une négociation entre Etats membres et n'étant donc susceptible de modification qu'au moyen d'une révision du Traité, donc d'une nouvelle négociation, mettant en jeu à la fois les Institutions et l'ensemble des Etats membres⁵⁴. Telle fut d'ailleurs la procédure suivie pour faire basculer le Groenland dans la catégorie des « P.T.O.M. » : ce territoire reçut, en droit interne danois, et après organisation d'une consultation de la population, un statut d'autonomie, mais l'entrée dans le nouveau statut communautaire ne fut réalisée que par le traité du 19 mai 1982 entre l'ensemble des Etats membres de la Communauté.

Le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon démontre très clairement, lui aussi, qu'un changement de statut en droit interne ne suffit pas à entraîner un changement de statut en droit communautaire : lorsque le T.O.M. fut transformé en D.O.M. par la loi du 19 juillet 1976, essentiellement par le passage d'un régime de « spécialité législative » au régime d'application de principe des lois et décret, caractéristique des départements, aucune initiative ne fut prise par le Gouvernement auprès des institutions de la Communauté afin d'ouvrir une négociation visant à retirer ce territoire de la liste des « P.T.O.M. ». Il y figurait donc toujours - seul département dans ce cas - lorsque la loi du 11 juin 1985 le retira de la catégorie des départements... simplement en le privant de cette qualification : ainsi se trouvait de nouveau légitimée sa présence sur la liste de l'annexe IV, ce qui était le but recherché⁵⁵. Ainsi cette collectivité territoriale est la seule de la République française à détenir le statut de « P.T.O.M. » alors qu'elle est placée, en droit interne, sous un régime de droit commun (caractéristique des départements) hormis en matière fiscale et douanière.

Une dernière question reste à examiner : quel statut de droit interne serait-il susceptible de convenir à ceux des D.O.M. dont le Gouvernement estimerait opportun de demander l'inscription sur la liste des « P.T.O.M. » ?

4°) La nécessité d'un nouveau statut de droit interne

On l'a vu, le maintien d'un statut départemental paraît tout à fait incompatible avec une inscription sur la liste des P.T.O.M., cette catégorie ayant été conçue pour rassembler dans un régime d'association à la Communauté les territoires coloniaux - même qualifiés autrement par la loi - des Etats membres, très nombreux en 1957, et soustraits par principe à l'application des textes élaborés pour les métropoles.

Il en serait très probablement de même de tout statut original, créé en application de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution (« Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. ») prévoyant l'application de principe des règles du droit commun, même éventuellement « adaptées », et ce d'autant plus que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, on le sait, a réduit à néant une marge d'adaptation que le Constituant de 1958 semblait bien avoir souhaitée plus large que celle que détient naturellement le législateur pour faire face à la variété des situations. Par ailleurs, comme on l'a montré, la situation qui est celle de Saint-Pierre-et-Miquelon est le fruit de certaines circonstances de fait, et ne peut tenir lieu de précédent.

En droit communautaire, la nouvelle rédaction de l'article 299 §2 s'avèrera-t-elle plus favorable que la précédente à l'adoption de dispositions particulières pour les « régions ultra périphériques », permettant notamment la mise en place par les autorités locales de protections quantitatives ou tarifaires du marché local ? Il paraît peu concevable que soit ainsi jetée une passerelle entre le régime des « régions ultra périphériques » et celui des P.T.O.M. Seule la jurisprudence à venir de la C.J.C.E. fixera la portée de ce nouveau texte.

Il resterait alors à opter soit pour un statut de Territoire d'outre-mer, comportant automatiquement un régime législatif de « spécialité », soit pour un statut de collectivité territoriale particulière soumise, comme Mayotte, à ce même régime : mais il ne s'agit là que d'un T.O.M. qui ne dit pas son nom, le législateur ayant voulu, à Mayotte, ménager l'opinion locale, qui réclamait un statut départemental⁵⁶. Ces deux voies, néanmoins, paraissent totalement inenvisageables au vu de l'attachement que manifeste actuellement l'opinion des D.O.M., dans sa grosse majorité, au maintien du principe d'assimilation législative, la crainte d'une régression de la législation applicable en matière de rémunérations, de droit du travail, et de droit social, notamment, l'emportant sur la demande d'une plus grande autonomie envers Paris. Le désir d'affirmation de soi s'arrête, légitimement, à l'orée de cette angoissante *terra incognita* qui verrait le dégonflement des transferts publics et de ceux du système de sécurité sociale.

Une voie moyenne reste alors envisageable, inspirée du statut de l'Algérie tel que mis en place par la loi du 20 septembre 1947. Cette collectivité territoriale unique en son genre, qualifiée simplement d' « Algérie », était un groupe de départements relevant d'un régime juridique empruntant à la fois à celui des D.O.M. et à celui des T.O.M. Le statut, en effet, énumérait de façon limitative les catégories de lois qui s'appliqueraient de plein droit en Algérie. Il s'agissait de celles concernant l'exercice des libertés constitutionnelles, le statut personnel et successoral des personnes de statut personnel de droit commun (la population d'origine européenne), ainsi que le droit des services administratifs directement rattachés aux ministères correspondants - par opposition à ceux dépendant de la collectivité territoriale « Algérie ». Toutes les autres matières se trouvaient, au contraire, placées sous le régime de la spécialité législative, relevant soit de lois particulières, soit de délibérations de l' « Assemblée algérienne »⁵⁷.

Les autorités nationales pourraient très probablement obtenir, au profit de collectivités territoriales d'une catégorie nouvelle, relevant ainsi, pour certaines matières du régime de l'article 73 (droit commun avec adaptations) et pour d'autres de celui de l'article 74 (droit particulier), l'ouverture de négociations avec les Etats membres en vue d'obtenir leur

inscription sur la liste des « P.T.O.M. » de l'annexe II, sans pour autant s'exposer, aux yeux des opinions locales, au reproche de tenter d'affaiblir à leur détriment les garanties afférentes au principe d'assimilation. Et une telle issue serait d'autant plus plausible que ce statut nouveau transférerait aux autorités locales de larges compétences pour l'adoption des mesures ne relevant pas de l'assimilation : une décentralisation poussée, en effet, confinant à l'autonomie dont bénéficient certains T.O.M., serait un élément favorable à l'obtention de cette inscription.

Il reste à envisager l'obstacle constitutionnel que représenterait, selon certains auteurs, la suppression de départements. Réalisée par la loi du 19 mars 1946, antérieure à l'adoption de la Constitution du 27 octobre de la même année, l'érection de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane en départements pourrait être considérée comme un « principe fondamental » auquel le Préambule de la Constitution de 1946, réaffirmé par celui de 1958, aurait donné valeur constitutionnelle : il ne serait donc pas possible, sauf révision de la Constitution, de retirer à l'un de ces territoires sa qualité de département⁵⁸. Cette argumentation, en l'absence de toute jurisprudence la confirmant, paraît bien fragile, le Préambule de 1946 ne faisant aucune allusion aux D.O.M. mais seulement, de manière plus générale, aux « peuples d'outre-mer », aux « peuples dont (la République) a pris la charge ».

Les mêmes auteurs suggèrent aussi que l'article 73 de la Constitution de 1958 « reconnaît l'existence » des départements d'outre-mer, et que ce serait donc violer le texte suprême que les supprimer tous, ce qui supprimerait cette catégorie. Une telle argumentation tolérerait, si l'on comprend bien, la suppression de trois D.O.M. sur quatre... On doute que le Conseil constitutionnel l'oppose à une nécessité politique clairement exprimée par le législateur.

Enfin ces mêmes auteurs estiment que la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décisions du 2 décembre 1982 sur les départements et régions d'outre-mer à organes communs, du 25 juillet 1984 sur les attributions des conseils généraux outre-mer, du 9 mai 1991 sur la collectivité territoriale de Corse) protégerait tout particulièrement une certaine intangibilité du département, dont l'existence est prévue par la Constitution, et accepterait donc que le législateur introduise une plus grande disparité à l'intérieur de la catégorie des régions, de simple création législative⁵⁹. Il s'agit là d'une interprétation surprenante. Ce que protège le Conseil constitutionnel, c'est le principe d'homogénéité de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales de même catégorie, application importante à ses yeux du principe général d'égalité qui fonde une large part de sa jurisprudence.

La solution paraît simple : la Constitution ne comportant aucune liste des départements, le législateur reste libre de revenir sur la loi du 19 mars 1946 et de retirer de cette catégorie tout ou partie des quatre territoires qu'il y a alors intégrés afin de les doter d'un autre statut.

Conclusion

La logique socio-économique déclenchée par la loi de départementalisation a été jusqu'à présent, comme l'a relevé le sénateur Claude LISE⁶⁰, centrée sur l'assimilation des personnes au moyen d'une politique d'égalité sociale, et n'a pu assurer le développement des communautés : il s'agit maintenant d'opter résolument pour une amélioration des équilibres collectifs. Le statut départemental, qui est, bien plus qu'un statut, un *système*, s'est avéré structurellement impuissant à réaliser autre chose qu'une élévation considérable du niveau de vie : en aggravant la dépendance économique, il a poussé à la fermeture de nombreuses activités productives, et pose des obstacles à l'émergence de nouvelles, génératrices d'emplois. Il n'est plus possible d'assister à la montée dans les D.O.M. d'une jeunesse exclue, amère, frustrée et tentée par la violence. La paralysie de la pensée et de l'action y prend sa source dans les (légitimes) hésitations d'une opinion et d'une élite formulant comme par routine de longues listes de doléances entre lesquelles elles s'avèrent incapables d'établir une hiérarchie. Le moment semble venu de *choisir*, et de choisir le développement des activités économiques, fut-ce au prix d'une part du niveau de vie moyen. L'option pour le « rapatriement » progressif de certaines activités productives sera le choix de la *responsabilité*. Et la conquête de la responsabilité a toujours un coût.

1 « L'ensemble des élus d'Outre-mer souhaitent un renforcement de l'autonomie des D.O.M » Le Monde, 24 octobre 1998.

2 Sur l'importance symbolique de la consommation dans les sociétés considérées, voir LOUIS M., « sur la consommation – consommation ? en Martinique ». Les Temps Modernes, n°441+442, avril-mai 1985, p.1894.

3 « L'identité est relation et non pas nature ». GIRAUD M., « De la négritude à la créolité : une évolution paradoxale à l'ère départementale. » In CONSTANT F. et DANIEL J., (dir.), 1946-1996, Cinquante ans de départementalisation outre-mer. L'Harmattan, 1997, p.295

4 « Le passage du statut de région ultra périphérique, intégrée à la C.E.E avec quelques adaptations, au statut de P.T.O.M associé à la C.E.E (...) ne semble pouvoir se justifier que par des considérations d'ordre économique. Celles-ci ne pourraient se fonder que sur une étude des coûts-avantages comparés des deux types de statuts pour un territoire donné... » ZILLER J., « Les pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté économique européenne : une alternative statutaire pour les « régions ultra périphériques » ? », in JOS E. et PERROT D. , (dir.), L'outre-mer et l'Europe communautaire. Economica, 1994, p.191.

5 ZILLER J., Les DOM-TOM, L.G.D.J., collection « Systèmes », 1991, p.43.

6 Constitution du 4 octobre 1958, article 73.

7 Voir notamment :

NOSEL J. « Appréciation de l'impact économique de la départementalisation à la Martinique » in CONSTANT F. et DANIEL J. (dir), op.cit., p.25 et s.

-
- BLERALD A., « Le bilan économique et social de la départementalisation : une autre dépendance ? » in FORTIER J.-Cl (dir.), Questions sur l'administration des D.O.M Economica/P.U.A.M 1989, p.251 et s.
- 8 NOSEL J., ibidem, p.31 et 33.
- 9 BLERALD A., ibidem, p.253.
- 10 « Nous croyions, mon Dieu, à la légère, que cette assimilation ne tirait pas tellement à conséquence et que, de toute manière, c'était le meilleur moyen d'améliorer rapidement le sort du peuple. C'était ça l'objectif. 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 lois sociales que les Français ont conquises en cinquante ans. » CESAIRE A., cité par WILLIAM J.-Cl., « Aimé Césaire : contrariétés de la conscience nationale », in CONSTANT F. et DANIEL J.(dir) op.cit. p.258.
- 11 Antiane Eco, publication de l'INSEE Antilles-Guyane, n°37, mai 1998, p.4.
- 12 BLERALD A., op.cit. p.258.
- 13 Institut d'émission des DOM, Rapport annuel, 1982 p.83, 1996, p.130.
- 14 CRUSOL J., « Bilan et perspectives de l'intégration des DOM à la communauté économique européenne », in FORTIER J.-Cl (dir), op. cit. p.487 et 489.
- 15 NOSEL J., op. cit. p.42.
- 16 I.E.D.O.M., Rapport annuel 1986, p.97.
- 17 I.E.D.O.M., Rapport annuel 1996, p.130.
- 18 NOSEL J., op. cit. p.42.
- 19 CAZENAVE J., « La masse manquante de l'emploi. » Antiane Eco, n°32, juillet 1996, p.3.
- 20 Rapport d'exécution du Vème Plan pour la Guadeloupe, 1967, cité par NOSEL J., op. cit. p.54.
- 21 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.
- 22 DE VASSOIGNE CH. « L'ouverture au monde ». Antiane Eco n°34, avril 1997, p.15.
- 23 Source : Compagnie générale maritime.
- 24 Source : Société « Caraïbe-Pneus », Schoelcher, Martinique.
- 25 Antiane Eco n°34, avril 1997, p.15.
- 26 Conseil de l'Europe, « L'Europe face au défi de la mondialisation ». 1998, p.9.
- 27 NICOLAS Th. « De l'archipel à l'appendice continental ». Pouvoirs dans la Caraïbe, numéro spécial 1998, p.192.
- 28 Peu fréquentés, ces sentiers ont été toutefois sérieusement défrichés :
- CRUSOL J., « Bilan et perspectives de l'intégration des DOM à la communauté économique européenne (1957-1992), in FORTIER J.-Cl. (dir), op. cit, p.483 s.
- GASPARD B., MIATTI F., PERROT D., «Quelle réforme du statut communautaire des DOM?» Pouvoirs dans la Caraïbe, n°8-9, 1996-97, p.203 et s.
- JOS E. et PERROT D., « Les aides communautaires et les collectivités territoriales d'outre-mer : le cas de la Martinique. » in FORTIER J.-Cl., op. cit., p.489 et s.
- JOS E. et PERROT D. (dir), L'Outre-mer et l'Europe communautaire. Economica 1994
- 29 Sue ces questions, voir GEURTS Ch.M, « Les DOM et l'approche globale communautaire des régions ultra périphériques », in JOS E. et PERROT D. (dir).op. cit., p.375 s.
- 30 BELORGEY G. (dir), op. cit., p.62 à 66.
- 31 PERROT D., « Les départements français de la Caraïbe et la contrainte communautaire dans leurs relations avec les Etats tiers à la Communauté européenne. L'exemple de l'économie martiniquaise », i, JOS.E. et PERROT D. (dir), op.cit., p.503.
- 32 CRUSOL J., in FORTIER J.-Cl (dir), op.cit., p.512.
- 33 BELORGEY G., (dir), op. cit. p.61.
- 34 ARMOUGON A. et PAULIN E., « Les incidences sur l'appareil de production interne de l'insertion des D.O.M. dans la Communauté européenne. L'exemple de l'économie martiniquaise. », in JOS E. et PERROT D., (dir.), op.cit. p.93.
- 35 CRUSOL J.in FORTIER J.-Cl. (dir.), op.cit., p.505.
- 36 ARMOUGON A. et PAULIN E., in FORTIER J.-Cl. (dir.) op.cit., p.58.
- 37 GEURTS Ch.-M., « Les D.O.M. et l'approche globale communautaire des régions ultra périphériques », in JOS E. et PERROT D. (dir.), op.cit. p.375.
- 38 RAGALD J.-M., « Régions ultra périphériques et droit communautaire de la concurrence », in *Pouvoirs dans la Caraïbe*, n° 10, 1998, p.258.
- 39 BELORGEY G. (dir.), op.cit. p.73.
- 40 NOSEL J., in CONSTANT F. et DANIEL J., (dir.), op.cit.p.66.
- 41 LOUIS M., « Système économique et régulation sociale », in JOS E. et PERROT D. (dir.), op.cit. p.113.
- 42 BELORGEY G. (dir.), op.cit. p.105.

⁴³ La liste des P.T.O.M. est actuellement la suivante :

- relevant du Danemark : le Groenland ;
 - relevant de la République française : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, l'archipel de Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon ;
 - relevant des Pays-Bas : Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache, Saint-Martin ;
 - relevant de la Grande-Bretagne : Anguilla, les îles Caïmans, les îles Malouines, les îles Sandwich du Sud et Géorgie du Nord, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène, le territoire britannique de l'Antarctique, l'archipel des Chagos, les îles Turques et Caïques, les Iles Vierges britanniques.
- Soit un total d'environ 860.000 habitants.

Source : ZILLER J., Les D.O.M.- T.O.M., L.G.D.J., coll . « Systèmes », 1991, p.147 et 148

⁴⁴ Sur le régime communautaire des P.T.O.M., on consultera notamment :

- ZILLER J., « Les Pays et Territoires d'outre-mer associés à la Communauté économique européenne : une alternative statutaire pour les « régions ultra périphériques » ? » in JOS E. et PERROT D. (dir.), op.cit. p. 173 et s.
- DORMOY D., « La Polynésie française et la C.E.E. », ibidem, p.193 et s.
- MAURICE P., « Mayotte et la Communauté européenne », ibidem p.227 et s.

⁴⁵ C.J.C.E., C.260/90 Bernard Leplat contre Territoire de la Polynésie française. Recueil 1992-2/I p. 643

⁴⁶ BELORGEY G. (dir.), op.cit. p.115

⁴⁷ Ibidem, p.58

⁴⁸ SAUX J.-Y., « L'ensemble des élus d'outre-mer souhaitent un renforcement de l'autonomie des D.O.M. », *Le Monde*, 24 octobre 1998.

⁴⁹ CRUSOL J., « Bilan et perspectives... » op.cit. p.486

⁵⁰ I.E.D.O.M., Rapport annuel pour la Martinique, 1996, p. 138 et 140

⁵¹ ARMOUGON A. et PAULIN E., « Les incidences... » op.cit.p.89

⁵² VITALIEN Ch., « Le statut communautaire des D.O.M. », in JOS E. et PERROT D. (dir.) op.cit. p.446

⁵³ BELORGEY G. (dir.) op.cit. p.61 et 62

⁵⁴ ZILLER J., « Les pays et territoires d'outre-mer associés à... » in JOS E. et PERROT D. (dir.) op.cit. p.187, 188, 190

⁵⁵ MICHALON Th., « Une nouvelle étape vers la diversification des régimes des collectivités territoriales : le nouveau statut de Saint-Pierre-et-Miquelon », R.F.D.A. 1986 n°2 p.182 et s.

⁵⁶ MICHALON Th., « Mayotte et les Comores : droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et boulet diplomatique », *Le Monde diplomatique*, décembre 1984

⁵⁷ LAMPUE P., Droit d'outre-mer et de la coopération, Dalloz 1969, p.75

⁵⁸ LUCHAIRE F. et LUCHAIRE Y., « L'incidence économique et sociale d'une assemblée unique à la Martinique. Rapport au Conseil économique et social régional de la Martinique » 1996, p. 57 et 58

⁵⁹ Ibidem, p.17

⁶⁰ LISE Cl. In JOS E. et PERROT D. (dir.), op.cit. p.574