



**HAL**  
open science

**Les territoires non indépendants de la Caraïbe à la  
croisée des chemins : la quête de nouveaux modèles de  
gouvernance Rapport établi dans le cadre du  
programme de recherche PO n° 31120 Les territoires  
non indépendants de la Caraïbe**

Justin Daniel

► **To cite this version:**

Justin Daniel. Les territoires non indépendants de la Caraïbe à la croisée des chemins : la quête de nouveaux modèles de gouvernance Rapport établi dans le cadre du programme de recherche PO n° 31120 Les territoires non indépendants de la Caraïbe. [Rapport de recherche] UMR CNRS 8053. 2014. hal-01675024

**HAL Id: hal-01675024**

**<https://hal.univ-antilles.fr/hal-01675024>**

Submitted on 3 Jan 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Rapport de recherche**

# **Les territoires non indépendants de la Caraïbe à la croisée des chemins : la quête de nouveaux modèles de gouvernance**

**Etabli dans le cadre du programme de recherche PO n° 31120**

***Les territoires non indépendants de la Caraïbe***

**PO-FEDER 2007-2013**

***Coordonné par***

**Justin DANIEL**

**Professeur de science politique**

**Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe**

**UMR-CNRS 8053**

**Mars 2014 (*mise à jour le 30/07/2014*)**

## Avant-propos

Ce rapport a été établi dans le cadre du programme opérationnel « *les territoires non indépendants de la Caraïbe* » n° 31120 qui a été réalisé de janvier 2011 à mars 2014. Outre les recherches menées en Guadeloupe, St Maarten et Martinique et qui n'ont pas occasionné de dépenses particulières, compte tenu de la présence sur place de deux membres de l'équipe Fred Reno et Justin Daniel, ce programme a donné lieu à deux missions de terrain principales : la première s'est déroulée au cours de la deuxième moitié du mois d'août 2011 à Porto Rico. Elle s'est révélée particulièrement opportune à un moment où cette île est confrontée à un débat sans fin sur son avenir au sein des Etats-Unis et à une grave crise économique et financière. Elle a permis des échanges fructueux avec les universitaires portoricains, notamment dans le cadre de séminaire et de conférences publiques, dont celle organisée en présence de l'ancien gouverneur Rafael H. Colon le 16 août 2011. La deuxième s'est déroulée à l'île d'Aruba du 19 au 23 février 2012. Il s'agissait de recueillir des informations de première main dans un contexte caractérisé par l'implosion de la fédération des Antilles Néerlandaises et des interrogations très fortes sur la notion d'autonomie y compris à Aruba à la faveur de ces changements. Cette deuxième mission a permis de rencontrer et d'interviewer des universitaires ainsi que des responsables de mouvements politiques et des fonctionnaires, sans oublier des personnes engagées dans la société civile. De ce point de vue, elle s'est révélée particulièrement fructueuse en permettant de confronter les hypothèses de départ aux réalités du terrain. Les informations recueillies sur ces deux territoires ont été complétées par des données collectées à l'occasion d'une autre mission organisée à Curaçao dans le cadre d'un autre programme de recherche et qui n'a pas nécessité l'engagement de fonds supplémentaires.

Le programme a débouché sur l'organisation de deux séminaires de restitution. Le premier, interne au CRPLC, a mobilisé principalement les membres de l'équipe : il s'est tenu le 9 avril 2013 dans les locaux de la faculté de droit et d'économie de la Martinique. Animé conjointement par les professeurs Antoine Delblond et Justin Daniel, il a fourni l'occasion d'une analyse approfondie de la notion d'autonomie, de son évolution au fil du temps et d'une présentation de ses déclinaisons dans les collectivités françaises situées dans la Caraïbe.

Le deuxième séminaire était ouvert à un public plus large et a fait appel à plusieurs intervenants issus des territoires non indépendants de la Caraïbe et des Etats européens dont ils dépendent, en particulier le Royaume-Uni et le Royaume des Pays Bas. Il s'est tenu dans les locaux de l'UAG sur le campus de Schoelcher le 21 février 2014 (<http://www2.univ-ag.fr/CRPLC/spip.php?article312>). Le public était composé, non seulement d'universitaires, mais aussi de cadres des collectivités territoriales et

plus largement de citoyens intéressés par les thèmes abordés. Ce séminaire a donc connu un incontestable succès, relayé au demeurant par la presse. Les échanges ont permis de prendre conscience de l'ampleur des défis auxquels se trouvent confrontés les territoires non indépendants de la région, tant en termes de gouvernance politique, qu'en termes de développement. Par ailleurs, se pose également le problème de leur insertion au sein des organisations régionales. A cet égard, le séminaire a fait émerger un nouveau concept – celui de diplomatie territoriale – qui permet d'éclairer les stratégies qui sous-tendent l'adhésion de la Guadeloupe ainsi que de la Martinique, en leur nom propre, à l'Association des Etats de la Caraïbe. Ce concept annonce assurément de nouvelles recherches et thèses de doctorat.

Le présent rapport constitue une synthèse de ces différents apports. Il comporte deux parties : une analyse et une mise en perspective des expériences dans les différents territoires dans la Caraïbe ; des annexes, incluant certaines des contributions présentées lors du séminaire du 21 février 2014.

## **Les territoires non indépendants de la Caraïbe à la croisée des chemins : La quête de nouveaux modèles de gouvernance<sup>1</sup>**

Justin DANIEL

Professeur de science politique

Directeur du Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe (UMR CNRS 8053)

### *Introduction*

La catégorie générique de « territoires non-indépendants de la Caraïbe » circonscrit, sous une apparente neutralité et une insolente simplicité, une multiplicité d'expériences placées en réalité sous le double signe de la diversité et de la complexité. Elle est loin, de ce point de vue, d'épuiser la très grande richesse et l'incontestable variété des situations qu'elle prétend appréhender : en procédant par subsumption de cas singuliers, elle tend à gommer l'originalité des trajectoires historiques dont ces derniers sont précisément la résultante. L'épithète « non-indépendant », qui renvoie par opposition symétrique à celle de souverain – laquelle qualifie des situations pour le moins contrastées dans le monde dont certaines confinent parfois à une forme de dépendance exacerbée –, présente au moins deux limites : non seulement, rapportées aux cultures politico-administratives héritées de l'histoire, ses principales déclinaisons sont investies de sens souvent différents d'un territoire à l'autre, mais surtout elle figure des réalités particulièrement mouvantes et difficiles à saisir. En clair, on est en présence d'une catégorie résiduelle, faussement évidente, enfermant une gamme variée de territoires, dont le dénominateur commun est d'être définis négativement au regard du principe d'indépendance.

---

<sup>1</sup> Une version préliminaire de ce rapport a été publiée sous le titre : « Regards croisés sur les réformes institutionnelles dans les départements français d'Amérique et les territoires non-indépendants de la Caraïbe » in Justin Daniel (ed.), *Les outre-mer à l'épreuve du changement : réalités et perspectives des réformes territoriales*, Paris: L'Harmattan (GRALE), 2011, pp. 31-64. ...;Le présent document procède à une mise à jour complète tenant compte des compléments d'information recueillis à l'occasion des missions de recherche et des séminaires de recherche organisés dans le cadre du programme...

Toutefois, en dépit de ses limites, l'expression n'est pas totalement dénuée d'intérêt. Elle présente, en la circonstance, un double avantage. D'une part, son caractère extensif, qui constitue en soi une faiblesse, ouvre paradoxalement la voie, d'un point de vue heuristique, à des comparaisons qui peuvent se révéler particulièrement fécondes. À condition que celles-ci ne se résument pas en l'établissement de ressemblances artificielles, mais cherchent plutôt à élucider les logiques, pas forcément identiques, qui sont à l'œuvre à travers la diversité des expériences et des contextes, et à expliquer, par association des contrastes, les différences observées.

D'autre part, une telle expression permet d'échapper, au moins partiellement, au débat téléologique qui se noue autour du dilemme colonisation/décolonisation que les controverses sur le post-colonialisme n'ont pas nécessairement réussi à trancher<sup>2</sup>.

À bien des égards, l'expérience des territoires non-indépendants dans le monde s'écarte du choix binaire entre une forme de décolonisation « instantanée », qui serait spontanément réalisée à travers l'accession à la souveraineté et un processus de colonisation poursuivant inlassablement son devenir historique au cœur de la réalité présente<sup>3</sup>. Elle emprunte, au contraire, des sentiers peu balisés, hétérodoxes et multiformes, mettant par là même au défi la dimension prétendument univoque des processus de décolonisation ainsi que les catégorisations traditionnelles, y compris celles forgées par l'ONU.

C'est particulièrement le cas dans la Caraïbe qui constitue, avec le Pacifique, l'une des régions du monde où la catégorie ainsi isolée de territoires non-indépendants est la plus fortement représentée. L'implantation au long de l'histoire de puissances coloniales – l'Angleterre, le Danemark, l'Espagne, la France, la Hollande, la Suède et

---

<sup>2</sup> J.-F. BAYART, *Les études postcoloniales : un carnaval académique*, Paris, Karthala, coll. Disputatio, 2010.

<sup>3</sup> L'une des limites des théories postcoloniales est décrite en ces termes par l'historien Frederick Cooper : « Si le préfixe *post* souligne utilement l'importance du passé colonial pour la détermination des possibilités et des contraintes du présent, celles-ci ne peuvent toutefois pas se réduire à un effet colonial, pas plus qu'une période coloniale ou postcoloniale ne peut être perçue comme un tout cohérent, comme si les efforts et luttes multiples dans lesquels les peuples furent engagés dans des situations différentes s'étaient toujours soldés par le même résultat » (F. COOPER, *Le colonialisme en question : théorie, connaissance, histoire*, Paris, Payot, coll. Essais, 2010, p. 31).

plus tard les États-Unis – s’est traduite par la formation de constellations de colonies reliées aux différentes métropoles selon des modalités variables. Celles-ci ont fortement influé sur le destin de ces territoires. Nonobstant l’accession précoce de la République d’Haïti à la souveraineté en 1804, de la République dominicaine en 1844, de Cuba de manière formelle en 1899, ainsi que l’échec de la Fédération des West Indies qui sonne à partir de 1962 l’heure des indépendances dans l’aire anglophone<sup>4</sup>, plusieurs territoires demeurent encore aujourd’hui dans le giron de puissances externes et éloignées. Sortes de « précipités » historiques d’un mouvement les transcendant et qui a longtemps fait de l’accession à la souveraineté pleine et entière une fin ultime, ces territoires sont gérés sur le fondement de statuts politiques – au contenu et à la forme variables et évolutifs – adossés à une logique commune de dépendance économique politiquement assumée<sup>5</sup>. Ces statuts sont également soutenus par des conceptions de la citoyenneté et de l’identité culturelle forgées par les différentes traditions juridico-politiques dans le cadre d’un rapport de sujétion progressivement transmué en contrainte acceptée.

Les modèles régissant les relations entre les territoires non-indépendants de la Caraïbe et les centres dont ils dépendent ont été mis en place, pour l’essentiel, entre les années 40 et 60 du siècle dernier. Ils ont été structurés autour d’un triptyque qui articule, au sein d’un équilibre instable, les réponses apportées aux questionnements d’ordre économique, politique, culturel ainsi que ceux relatifs au cadre d’exercice de la citoyenneté. Après avoir connu des ajustements et des révisions souvent mineurs, ils sont aujourd’hui l’objet d’interrogations très fortes aussi bien dans les territoires concernés que dans les métropoles correspondantes. Se pose désormais la question de

---

<sup>4</sup> Le processus peut être considéré comme inachevé. Même si les populations de plusieurs territoires semblent avoir renoncé à l’indépendance, à l’exception des citoyens des Bermudes.

<sup>5</sup> J. DANIEL, « The construction of dependency: Economy and Politics in the French Antilles », in A. G. RAMOS & A. I. RIVERA ORTIZ (eds), *Islands at the crossroads: politics in the non-independent Caribbean*, Kingston, Jamaica, Boulder, Ian Randle Publishers, Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 61-79.

J. L. MCELROY, K. SANBORN, « The propensity for dependence in small Caribbean and Pacific Islands », *Bank of Valetta Review*, n° 31, 2005, p. 1-16.

l'élaboration de solutions alternatives permettant de concilier, dans le cadre d'une nouvelle répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement et/ou d'administration, incluant dans certains cas l'échelon européen, les aspirations qui tendent à émerger localement. Il s'agit, en particulier, du respect des particularismes culturels parfois couplé à l'exercice d'une citoyenneté pleine et entière, et de la garantie d'une autonomie politique renforcée associée à la mise en œuvre d'un modèle de développement mieux adapté à l'environnement.

La présente contribution ne prétend à aucune exhaustivité ni comparaison systématique<sup>6</sup>. Prenant appui sur le cas particulier des départements français d'Amérique (DFA), la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, elle met l'accent sur les réponses envisagées ou apportées dans les territoires non-indépendants de la Caraïbe, à la suite de négociations entre les différents niveaux de gouvernements, face aux problèmes et enjeux susmentionnés. Les réformes statutaires en Guyane et Martinique, les incertitudes entourant l'éventuelle application d'un « droit commun aménagé » en Guadeloupe sont ainsi examinées à partir de quelques questions transversales dont la pertinence est avérée pour les autres territoires de la région. Ces questions permettent, par un jeu de lumière croisée, d'éclairer les expériences en cours dans les DFA. Il en est ainsi du processus de dissolution de la Fédération des Antilles néerlandaises avec la création de deux pays autonomes – Curaçao et Sint-Maarten – et la transformation de Bonaire, Saba et Saint-Eustache en quasi-communes néerlandaises, de la transformation de Saint-Martin et Saint-Barthélemy en collectivités d'Outre-mer, des tentatives de réaménagement du statut de Porto Rico ou de transformation de ce dernier en 51<sup>e</sup> état de l'Union fédérale, sans oublier l'application de nouvelles constitutions dans les territoires britanniques d'Outre-mer

---

<sup>6</sup> Elle se nourrit partiellement de deux recherches plus larges, dont nous assurons la coordination, réalisées dans le cadre d'un programme ANR *Les Suds aujourd'hui II. Edition 2010* : « *PRODISDOM, Les départements d'Outre-mer entre proximité et distance : construction et politisation des frontières* », 2010-2014 et d'un Programme opérationnel européen portant sur les Territoires non-indépendants de la Caraïbe (2011-2013). Elle privilégie la dimension institutionnelle, contrairement aux programmes susmentionnés davantage tournés vers l'étude du jeu et des registres discursifs des acteurs.



(TBOM). Des constats qui incitent, par exemple, à s'interroger sur la signification et le contenu assignés à la notion d'autonomie, dans des environnements juridico-politiques différents. De même, sa traduction sur le plan institutionnel et statutaire dans des contextes caractérisés, dans certains cas, par des phénomènes d'administration multicouches et multi-niveaux et la volonté, unanimement affichée, de mettre en œuvre des formules de développement qui se veulent désormais durables et solidaires, est une question essentielle. L'on sait en effet qu'une telle notion, dont les contours demeurent souvent flous, n'est pas appréhendée de la même façon aux Antilles et en Guyane françaises, à Porto Rico et aux Îles Vierges américaines, ou encore au sein de l'ex-Fédération des Antilles néerlandaises et à Aruba<sup>7</sup>.

Après avoir rappelé les tenants et les aboutissants des modèles mis en place au siècle dernier et les raisons expliquant leur épuisement aujourd'hui, on se propose d'insister plus particulièrement sur la difficile gestation de solutions alternatives.

### *I. – L'épuisement des modèles statutaires*

On ne peut guère comprendre la nature des liens unissant aujourd'hui les territoires non-indépendants de la Caraïbe à des centres externes et éloignés sans prendre en considération les compromis instables, mêlant des impératifs économiques, politiques et culturels, qui leur ont servi de fondement. L'épuisement actuel des modèles qui en sont issus s'explique sans aucun doute par la remise en cause de cet équilibre précaire dont l'agencement interne est bousculé.

---

<sup>7</sup> Il est clair cependant que la notion d'autonomie ne peut véritablement être appréhendée dans une perspective comparative qu'à travers le dépassement des classifications fondées strictement sur des critères politico-institutionnels pour traquer les convergences et les divergences là où elles ne sont pas nécessairement attendues parce que forgées par le jeu des acteurs. C'est l'un des objectifs des deux programmes de recherche mentionnés précédemment.

### A. – *Un équilibre instable et précaire*

Dans un discours prononcé en 1955, le leader portoricain, Luis Muñoz Marín, père fondateur de l'État libre associé – *Commonwealth* en anglais – qui régit les relations entre l'île de Porto Rico et les États-Unis résumait la stratégie qui semble avoir été la sienne au moment de la transformation du statut de l'ancienne colonie espagnole : « la liberté est faite d'éléments multiples. En mettant l'accent sur une forme particulière de liberté politique, on peut compromettre les chances de liberté économique ou de liberté culturelle<sup>8</sup> ». Il s'agissait, après avoir abjuré sa foi dans l'indépendance, d'engager Porto Rico dans la voie d'une intégration économique et sociale plus poussée au sein de l'ensemble américain, mais respectueuse de l'autonomie politique et de l'identité culturelle. De son côté, prenant acte de l'impasse que constitue à ses yeux la voie de la départementalisation qu'il a empruntée en 1946, Aimé Césaire prononce le 24 février 1978 dans la cour de la mairie de Fort-de-France son célèbre « *Discours des trois voies et des cinq libertés* » : après une sévère mise en accusation du régime départemental<sup>9</sup> et le rejet sans ambiguïté de l'idée d'indépendance, il décline le concept d'autonomie, qui figure à ses yeux la seule voie possible, en cinq libertés (douanière, commerciale, économique, culturelle et politique)[annexe n° 1]

Sans entrer dans des détails, il serait aisé de montrer, indépendamment de la distinction, au demeurant incomplète et controversée, établie par l'Assemblée générale de l'ONU entre entités non-autonomes, autonomes et intégrées à un État indépendant, que le statut des îles de la Caraïbe dépendant du Royaume-Uni sert de cadre attractif pour les investisseurs potentiels et permet de compenser l'absence de financement

---

<sup>8</sup> Il ajoutait : « La conscience politique qui venait de s'éveiller suscitait et appuyait la création d'une nouvelle forme d'État, où la liberté politique prenait corps dans l'association unissant les citoyens de Porto Rico à ceux des États-Unis d'Amérique, en vertu d'un accord conclu entre le Congrès des États-Unis et le peuple de Porto Rico en vue de la création d'un gouvernement constitutionnel et de l'adoption bilatérale d'une association économique dans l'intérêt des deux parties ». Conférence de son Excellence Luis Muñoz Marín, Gouverneur de Porto Rico, *L'État national dans le monde international*, 3 août 1955 (archives de la Fondation Muñoz Marín).

<sup>9</sup> Aimé Césaire reproche à la départementalisation d'avoir trahi les attentes des citoyens des départements d'outre-mer en matière d'égalité des droits et d'avoir failli du point de vue du développement économique.

direct de la Métropole (en dehors de Montserrat, seul territoire à bénéficier d'un tel financement) ; que l'influence de la langue et de la réglementation anglaises ainsi que la responsabilité du Royaume-Uni en matière de défense et de relations extérieures constituent, de ce point de vue, des atouts qui sont localement exploités ou valorisés ; que le lien de dépendance à l'égard de la Métropole n'est pas exclusif d'une certaine marge de manœuvre dans le domaine économique et politique, source d'une ambiguïté sciemment entretenue, dont la fonction est précisément d'attirer les capitaux extérieurs<sup>10</sup> : phénomène connu, la prospérité relative de ces territoires s'explique par leur capacité à jouer de cette marge de manœuvre pour régler la taxation des bénéficiaires et l'implantation des investissements, voire s'ériger en paradis fiscaux. Ce sont d'ailleurs les conséquences découlant de l'existence de cette zone d'ambiguïté, longtemps sanctuarisée aussi bien localement que dans le centre, qui vont conduire à réformer dans les années 90 le dispositif régissant les relations entre le Royaume-Uni et ces territoires<sup>11</sup>.

Enfin, des constats analogues peuvent être établis à propos d'Aruba et des Antilles néerlandaises : le statut mis en place en 1954, puis révisé en 1986 afin de permettre à Aruba de se dégager de la Fédération des Antilles néerlandaises, sous la forme d'une libre association entre entités autonomes préluant à l'accession à l'indépendance, s'est graduellement transformé en un arrangement devenu permanent entre le Royaume des Pays-Bas et ses possessions ultramarines. Là aussi, il s'agissait d'accompagner le développement de ces dernières, grâce notamment à l'implantation d'équipements collectifs, tout en leur conférant un fort degré d'autonomie politique<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Ian Randle, 2009, p. 272.

<sup>11</sup> Voir *infra*; P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, *op. cit.* ; P. CLEGG, *Governance in the UK Overseas Territories: The Case of the Turks and Caicos Islands*, 2010. [<http://sta.uwi.edu/conferences/09/salises/documents/P%20Clegg.pdf>]

<sup>12</sup> L. DE JONG, D. KRUIJT (eds), *Extended Statehood in the Caribbean. Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*, Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005.

C'est dire que les statuts des territoires non-indépendants de la Caraïbe apparaissent comme la résultante de combinaisons spécifiques, plus ou moins stabilisées qui se sont formées autour d'enjeux ou de contraintes économiques, politiques, culturels, et/ou liés à l'exercice de la citoyenneté. Selon les traditions juridico-institutionnelles, tantôt le curseur est placé du côté d'une autonomie interne renforcée, tantôt du côté d'une dépendance accrue à l'égard du centre métropolitain. Mais les termes autonomie et dépendance ici mentionnés doivent être appréhendés en fonction des différents champs auxquels ils s'appliquent, ce qui leur donne un contenu plus ou moins variable et flexible d'un territoire ou d'un ensemble de territoires à l'autre.

Pour les entités sous administration britannique – en particulier les îles Turques et Caïques, les Îles Caïmans, Montserrat, les Îles Vierges britanniques, Anguilla et dans une moindre mesure les Bermudes – la métropole intervient quotidiennement, à travers les pouvoirs que réservent les constitutions aux gouverneurs qu'elle nomme, dans le domaine des affaires extérieures, de la sécurité intérieure et de la fonction publique. Les gouverneurs disposent également du pouvoir d'annuler, de refuser leur approbation à une législation adoptée par le corps législatif et d'imposer unilatéralement un texte, y compris contre la volonté des élus. Toutefois, la législation régissant la citoyenneté et le champ de la culture confèrent paradoxalement une marge de liberté aux territoires, tout en perpétuant une forme de citoyenneté de seconde zone directement héritée de la colonisation. « Il n'y a jamais eu de confusion quant au statut différencié de ces citoyens britanniques qui se sont installés dans les colonies et leurs descendants, d'une part, et [celui de] la population du territoire de l'autre »<sup>13</sup>. Ces distinctions sont demeurées sous-jacentes, même après l'adoption de la Loi de 2002 sur les TBOM qui modifie la Loi sur la nationalité britannique de 1981 et consacre le passage du statut de territoires dépendants à celui de territoires britanniques d'Outre-

---

<sup>13</sup> J. BOURNE, *The Ambiguity of our U.S. Citizenship. A Paper delivered at a forum of the Virgin Islands Humanities Council*, St. John, Virgin Islands, 2005, cité par C. G. CORBIN, « Constitutional Reform and Political Identity in the Non-Independent Caribbean », *Caribbean Perspectives*, janvier, 2009.

mer (TBOM), tout en conférant la citoyenneté britannique aux ressortissants de ces derniers<sup>14</sup>. Les limites des droits ainsi conférés par le biais de la citoyenneté ont été très clairement mises en évidence en 2001 par le sous-secrétaire d'État en charge des relations avec le Parlement lors de la deuxième lecture du projet de loi à la Chambre des communes : « Le projet de loi concerne la nationalité. La citoyenneté britannique confère le droit de résider au Royaume-Uni et le droit de libre circulation en Europe, mais (n'offre pas) d'autres droits et obligations, y compris le droit à des tarifs préférentiels pour l'enseignement supérieur, la santé et les prestations de sécurité sociale, et de vote aux élections parlementaires du Royaume-Uni »<sup>15</sup>. Pour être complet sur ce point, il convient d'ajouter que les constitutions en vigueur dans les TBOM (anciennement les territoires dépendants), prennent acte de l'identité culturelle distincte de ces derniers, ce qui justifie un statut singulier et ne se traduit pas nécessairement par des revendications en faveur d'une participation politique accrue dans le fonctionnement des institutions britanniques.

Un tel modèle contraste, à bien des égards, avec celui qui prévaut à Porto Rico, aux Îles vierges américaines et à Aruba. Il se distingue également de celui qui a fonctionné jusqu'au 10 octobre 2010 aux Antilles néerlandaises.

Par opposition à la politique d'intégration de ses possessions coloniales au sein de son système politique développée par la France et au modèle britannique de décolonisation et de self-government, les Etats-Unis et le Royaume des Pays-Bas ont opté pour la création d'une « *périphérie territoriale* », selon l'expression d'Aaron Ramos [annexe 2.5], habitée par des populations jouissant de la citoyenneté des métropoles respectives, mais séparée du système politique à travers des arrangements politiques spécifiques. Ces deux métropoles ont exploité le contexte de la guerre froide et redoublé leurs efforts afin de contrôler les territoires de la Caraïbe, limitant par là-même la portée du processus de décolonisation et entravant l'émergence de nouveaux territoires indépendants. Les Etats-Unis ont maintenu leurs structures coloniales traditionnelles aux Îles vierges, mais ont abandonné toute gestion directe de Porto Rico en renforçant le poids des autorités locales à travers la création de l'Etat libre associé (Commonwealth) en 1952. En 1954, les Pays-Bas ont approuvé la Charte du Royaume des Pays-Bas (*Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*), basée sur un ordre constitutionnel

---

<sup>14</sup> C. G. CORBIN, « Constitutional Reform and Political Identity in the Non-Independent Caribbean », *Caribbean Perspectives*, janvier, 2009.

<sup>15</sup> Cité par C. G. CORBIN, *op. cit.*

ouvrant la voie à la création de la fédération des îles néerlandaises dotée d'une autonomie interne et d'un pouvoir politique exercé par les élites locales.

Une forme limitée d'autonomie a permis à ces métropoles de surmonter la contradiction entre l'élan en faveur de la décolonisation et les craintes d'une remise en cause de l'hégémonie géopolitique des Etats-Unis dans la région dans le prolongement de la deuxième guerre mondiale. Un facteur décisif dans la mise en place de structures politiques autonomes dans la Caraïbe néerlandophone fut sans aucun doute la faiblesse des Pays-Bas durant et après la deuxième guerre mondiale. En outre, l'autonomie limitée a permis de désamorcer les tensions inhérentes à l'administration coloniale directe, notamment celles engendrées par la présence d'agents issus de la métropole dans les hautes sphères du gouvernement local.

Les politiques des Etats-Unis et du Royaume des Pays-Bas postérieures à la guerre ont favorisé l'émergence et le développement d'élites dans le monde des affaires et dans la sphère politique. Ces élites assurent la médiation entre la société locale et l'Etat central, et entre l'Etat et le capital étranger. Elles puisent leur légitimité dans leur capacité à mobiliser ses soutiens politiques internes à travers leur identification culturelle à la société locale et leur allégeance à l'Etat central à travers la citoyenneté.

Territoires non incorporés aux États-Unis tout en appartenant à l'Union fédérale, Porto Rico et les Îles vierges américaines élisent librement leur gouverneur ainsi que leurs parlementaires, mais ne disposent pas de représentant au Congrès fédéral, hormis un *Resident Commissioner* siégeant sans droit de vote à la Chambre des Représentants. Leurs habitants ne participent pas non plus, en dehors des primaires pour Porto Rico, à l'élection du Président des États-Unis. Sauf en matière de gestion des ressources terrestres et marines et de contrôle administratif des frontières territoriales, les autorités locales exercent des compétences élargies, même si on observe une nette tendance à l'augmentation des interventions du pouvoir fédéral dans les affaires internes. D'un point de vue législatif, Porto Rico et les Îles Vierges américaines sont régies par la clause territoriale de la Constitution américaine qui donne au Congrès des États-Unis pleine autorité pour appliquer unilatéralement les lois des États-Unis. Cette formule d'autonomie politique, doublée d'une citoyenneté limitée dans son exercice, se traduit dans les faits par un découplage entre citoyenneté et nationalité, nettement perceptible à Porto Rico : les Portoricains établissent une claire distinction entre les dimensions légale et culturelle de l'identité, en dissociant

leur citoyenneté américaine de leur nationalité portoricaine<sup>16</sup>. Il est à noter que ce découplage semble moins présent aux Îles vierges américaines où l'identité politique tend à se superposer à la citoyenneté américaine et où l'identification des insulaires aux « Africains-Américains », initialement mise en avant pour faciliter, sans doute, l'accès aux fonds fédéraux, tend de plus en plus à se généraliser dans l'espace public<sup>17</sup>.

Dans les territoires néerlandophones, Aruba et les cinq îles ayant appartenu à l'ex-Fédération des Antilles néerlandaises en association avec le Royaume des Pays-Bas (Bonaire, Saba, Saint-Eustache, Curaçao, St-Maarten) la situation est quelque peu différente. La Charte de 1954 opère la synthèse entre différentes tendances introduites au cours des premières décennies du vingtième siècle. Les révisions de la Constitution de 1922 reflètent ces changements : il en est ainsi de la substitution des expressions comme celles d'Indes orientales néerlandaises (Indonésie), de Guyane néerlandaise (Surinam) et de Curaçao (incluant à l'époque Aruba, Bonaire, Sint Maarten, Saint-Eustache et Saba) afin désigner des territoires désormais formellement intégré au Royaume, à celle de « colonies et possessions dans les autres parties du monde ». Dans son discours du 6 décembre 1941, la Reine met l'accent sur l'autonomie politique, la relation égalitaire entre les Pays-Bas et les Antilles et sur le principe de solidarité, basé sur l'acceptation volontaire de l'égide du Royaume des Pays-Bas, dont les Indes ne sont pas les colonies, mais une composante à part entière, exactement comme les Pays-Bas en Europe<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> J. DANIEL, « La citoyenneté inachevée : une analyse comparative des situations antillaises et portoricaine », in N. L. GREEN & M. POINSOT (eds), *Histoire de l'immigration et question coloniale en France*, Paris, La documentation française, Centre national de l'histoire de l'immigration, 2008, p. 139-144.

E. R. RAMOS, *The Legal Construction of Identity. The Judicial and Social Legacy of American Colonialism in Puerto Rico*, Washington, American Psychological Association, 2001.

J. DUANY, E. PANTOJAS GARCÍA, « Fifty years of Commonwealth: The Contradictions of Free Associated Statehood in Puerto Rico », in L. DE JONG, D. KRUIJT (eds), *Extended Statehood in the Caribbean. Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*, Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005, p. 21-57, voir p. 25.

<sup>17</sup> C. G. CORBIN, *op. cit.*

<sup>18</sup> Cette idée est reprise dans plusieurs discours de la Reine entre 1941 et 1943. Voir par exemple, Wilhelmina prinses der Nederlanden, *The Queen Looks at the Future. Important Statements of H.M. Queen Wilhelmina on War and Peace Aims*. The Netherlands Information Bureau, New York City z.j. [1943]. Accessible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.dbnl.org/tekst/wilh001quee01\\_01/wilh001quee01\\_01.pdf](http://www.dbnl.org/tekst/wilh001quee01_01/wilh001quee01_01.pdf)

Après 1954, le Royaume des Pays-Bas est composé de pays formellement autonomes, dont la Hollande, le Surinam et les Antilles néerlandaises, chacun de ces pays jouissant d'une autonomie pleine dans la gestion de ses affaires internes. Le modèle combine donc une autonomie politique renforcée, notamment dans le domaine financier et de l'organisation de la vie locale<sup>19</sup> avec une dose d'intégration politique, sous la forme d'une citoyenneté politique partagée avec les ressortissants des autres composantes du Royaume et d'une représentation au sein des institutions centrales néerlandaises. Avec la prise en compte de la doctrine antillaise de l'autonomie, le rôle du Royaume dans les domaines économique, social, financier et culturel a été ramené à un simple engagement volontaire, de nombreuses compétences étant exercées par les territoires. Un engagement qui n'exclut pas coopération et assistance financière, quoique pour des périodes limitées, et va de pair avec une représentation du Royaume sur place par l'intermédiaire d'un gouverneur nommé avec l'accord des autorités antillaises. En tant qu'entités autonomes, les territoires élaborent leurs propres normes de financement dans des matières telles que les finances publiques, le développement économique, social, culturel et éducatif ; ils arrêtent leurs choix politiques au regard des situations spécifiques et des besoins locaux, mais aussi des contraintes budgétaires et des moyens disponibles. De sorte que les services fournis aux citoyens et le mode de fonctionnement des gouvernements locaux peuvent varier sensiblement d'un territoire à l'autre.

Néanmoins, cette autonomie relativement poussée est couplée à une citoyenneté politiques largement exercée, notamment à travers le droit de vote au Parlement des

---

<sup>19</sup> Chaque pays dispose de son propre corps législatif, de ministres plénipotentiaires représentant ses intérêts au sein du Royaume et d'un premier ministre en charge du gouvernement territorial. Surplombant ces pays, le Royaume est représenté par la Reine, qui incarne l'unité et exerce des pouvoirs légaux faisant les liens entre les différentes composantes du Royaume.



Pays-Bas et au Parlement européen accordé aux ressortissants de ces territoires, mais qui ne permet pas nécessairement d'accéder à tous les droits civils.

Historiquement, les Pays-Bas ont opté pour le principe du *jus sanguinis* selon lequel la citoyenneté découle du lien du sang, de sorte que les enfants acquièrent automatiquement la citoyenneté de leurs parents, indépendamment de leur lieu de naissance. Par extension, les citoyens des Pays-Bas nés dans les colonies ont acquis la citoyenneté du Royaume ainsi que tous les droits l'accompagnant. Par opposition, les personnes nées dans les colonies étaient catégorisées et classées comme appartenant à une communauté inférieure considérée comme distincte et séparée du peuple néerlandais. Toutefois, si sous un tel régime la citoyenneté était substantivement et intimement liée à l'appartenance à la culture néerlandaise, il était possible pour les habitants nés dans les territoires situés outre-mer de devenir des citoyens néerlandais. Ainsi, avec l'application du nouveau système dans le cadre de la Charte, un nombre significatif des ressortissants des Antilles néerlandaises ont acquis la citoyenneté néerlandaise. Mais la Charte de 1954 maintient les ambiguïtés et les incertitudes qui entouraient la citoyenneté en en faisant une caractéristique commune et un facteur définissant l'appartenance au Royaume des Pays-Bas.

Comparé aux modèles précédents, le système départemental en vigueur depuis 1946 aux Antilles et en Guyane a longtemps présenté les caractéristiques suivantes : une forte implication de l'État central et, corrélativement, une réduction des espaces d'autonomie locale, une nette tendance à l'uniformisation de l'organisation institutionnelle, et une citoyenneté bridée dans son exercice par une application différée des droits.

Sur le premier point, à la jonction d'une tradition jacobine solidement établie et des attentes formulées localement, l'État est historiquement posé, dans le prolongement de l'abolition de l'esclavage, comme une sorte de thaumaturge générateur de liberté et surtout d'égalité. Il en a résulté à partir de 1946 une forte implication de ce dernier dans la gestion des sociétés locales au nom du double objectif emblématique de développement et d'alignement sur les normes de la métropole. De ce point de vue, la départementalisation consacre au niveau local une forme de « jacobinisme apprivoisé »<sup>20</sup>. Celui-ci repose en réalité sur un partage des tâches entre l'État,

---

<sup>20</sup> J. DANIEL « Pouvoir central, pouvoir local : essai de sociologie de l'administration à la Martinique », *Revue française d'administration publique*, n° 31, 1984, p. 72-88.

détenteur de la compétence technique et acteur principal d'un développement piloté par le haut, dont il définit les grandes orientations, et les collectivités territoriales qui, à travers les élus, expriment les besoins de la population, les relayent au niveau central et jouent un rôle de réducteur de tensions.

Les vagues successives de décentralisation à partir des années 80 bouleversent cet équilibre au profit d'un polycentrisme concurrentiel induit par l'éclatement du pouvoir périphérique et la multiplication des niveaux d'intervention ; elles ne remettent pas pour autant en cause la logique de dépendance politico-économique sous-tendant le fonctionnement des institutions départementales, logique dont les politiques étatiques de développement mises en œuvre depuis plusieurs décennies en sont l'illustration exemplaire<sup>21</sup>.

Sur le deuxième point, la départementalisation a eu pour conséquence majeure, outre l'application du principe d'identité législative à peine tempéré par celui d'adaptation, un alignement sur les institutions métropolitaines. D'où une tendance à la prolifération institutionnelle, notamment à partir de 1972 avec la transformation des DOM en régions monodépartementales. Sur un même territoire, coexistent six niveaux d'intervention, de la commune à l'Union européenne, en passant par le département, la région et les structures intercommunales, complexifiant à souhait le paysage politico-administratif.

Enfin, la départementalisation a clairement correspondu à une demande d'appartenance à une communauté de citoyens de plein exercice. S'inscrivant dans le prolongement de l'émancipation du joug esclavagiste largement vécue comme une incomplétude, elle est perçue aux Antilles et en Guyane comme le moyen d'échapper

---

<sup>21</sup> J. DANIEL, « Development policies in the French Caribbean: from State centrality to competitive polycentrism », in A. M. BISSESSAR (ed.), *Policy Transfer, New Public Management and Globalization. Mexico and the Caribbean*, Lanham, University Press of America, 2002, p. 97-113.

J. DANIEL, « Les élus face à la réforme institutionnelle et à l'acte II de la décentralisation : la difficile conciliation d'aspirations contradictoires » in T. MICHALON (dir.), *Entre assimilation et émancipation : l'Outre-mer français dans l'impasse*, Rennes, Editions les Perséides, 2006.

à un ordre colonial tendant à perpétuer les discriminations sociales et raciales contre les descendants d'esclaves. Mais les lenteurs dans l'application des droits sociaux, les réticences du gouvernement central à mettre en œuvre le principe de l'identité législative et l'interprétation restrictive des textes – en particulier l'article 73 de la constitution de 1958 – font du cadre départemental un espace de luttes incessantes afin d'imposer au pouvoir central réticent la prise en compte de la composante sociale de la citoyenneté. La départementalisation est alors vécue, dans une certaine mesure, comme une espérance trahie. Il faudra, en effet, attendre 1996 pour que l'égalité sociale avec la métropole soit proclamée, soit cinquante ans après la promulgation de la loi du 19 mars 1946 transformant les « Quatre vieilles » colonies en départements d'Outre-mer. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, de constater que les prises de position sur le statut départemental structurent depuis les années 60 la vie politique des trois DFA.

Au total, au-delà de leur intégration ou de leur appartenance selon des modalités distinctes à des ensembles plus vastes, les territoires non-indépendants de la Caraïbe présentent incontestablement une caractéristique commune : leur statut condense, à travers des configurations évolutives, les réponses aux trois enjeux de développement, d'autonomie (entendue ici comme le lien les rattachant à un centre externe et éloigné), de citoyenneté et d'identité culturelle. Les modèles qui en découlent font l'objet aujourd'hui d'une réévaluation en raison de leur essoufflement manifeste.

### *B. – L'essoufflement des modèles*

Trois séries de facteurs, d'une remarquable concordance, ont contribué à saper les fondements des arrangements institutionnels et à relancer les débats statutaires dans les territoires non-indépendants de la Caraïbe : l'inadaptation des modes de gouvernance, la remise en cause des modèles de développement économique adossés

au statut politique et la montée des affirmations identitaires, associée dans certains cas, à une interrogation sur la citoyenneté.

### 1. – L’inadaptation des modes de gouvernance

L’inadaptation des modes de gouvernance à l’œuvre s’impose comme un constat majeur et partagé dans la plupart de ces entités infra-étatiques. Ainsi, dans les territoires sous-administration britannique, l’éruption volcanique intervenue à Montserrat en 1995, les difficultés de gestion de la catastrophe et un rapport du *National Audit Office* (NAO) publié en 1997 dévoilent sous un prisme grossissant les insuffisances du cadre organisationnel et réglementaire appliqué à l’ensemble des « territoires dépendants » de la Caraïbe<sup>22</sup>. À vrai dire, la catastrophe de Montserrat et les réponses du gouvernement britannique, ainsi que, de manière connexe, les dettes de la Grande-Bretagne dans les territoires dépendants, ouvrent une véritable boîte de Pandore. Ces différents éléments débouchent, en effet, sur un débat, d’une ampleur inégalée, portant tout à la fois sur la bonne gouvernance et l’avenir constitutionnel, politique et économique des territoires britanniques dépendants. Il est non moins vrai que les événements à Montserrat ont peu ou prou coïncidé avec l’arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste qui plaçait la réforme et la modernisation au cœur de son action, ce qui a incontestablement facilité la révision des relations entre le Royaume-Uni et les territoires dépendants.

---

<sup>22</sup> Les investigations réalisées mettent l’accent sur les carences dans les rapports entre le Royaume-Uni et Montserrat, en particulier une répartition confuse des responsabilités entre le *Department for International Development* (DFID) et le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), la trop grande complexité des systèmes de gestion de Montserrat par le gouvernement du Royaume-Uni, et l’absence de planification de la gestion des situations d’urgence dans un territoire dépendant.

P. CLEGG, « The UK Caribbean Overseas Territories: Extended Statehood and the Process of Policy Convergence », in L. DE JONG, D. KRUIJT (eds), *Extended Statehood in the Caribbean. Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*, Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005, p. 125-156.

P. CLEGG, E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, op. cit..

P. CLEGG, *Governance in the UK Overseas Territories: The Case of the Turks and Caicos Islands*, op. cit..

Plus récemment, le gouvernement conservateur de David Cameron a dû faire face, lors de sa prise de fonction en mai 2010 à une série de nouveaux défis, en particulier la dénonciation des pratiques récurrentes de corruption dans les Îles Turks et Caïques (ITC), la fragilité économique persistante de plusieurs territoires de la région et la fracture qui s'est créée entre les TBOM et le parti travailliste vers la fin du mandat exercé par ce dernier [annexe 2.1].

De même, l'implosion de la Fédération des Antilles Néerlandaises s'explique par l'aggravation des problèmes liés à la gouvernance de ces territoires et aux insatisfactions générées par une configuration institutionnelle incapable de répondre à des aspirations contradictoires<sup>23</sup>. Le passage progressif d'un dispositif transitoire fondé sur la Charte de 1954, initialement destiné à ouvrir la voie vers l'indépendance, à une intégration permanente au sein du Royaume des Pays-Bas, désormais pleinement assumée dans les différentes îles<sup>24</sup> n'a pas peu contribué à ébranler le système en place. D'un côté, dans l'impossibilité de modifier les règles du jeu du fait de l'affirmation de part et d'autre du principe d'autonomie, qui se voit néanmoins assigner un contenu différent pour chaque partenaire, La Haye tend à intervenir massivement dans les affaires intérieures des territoires, en subordonnant son soutien financier à un contrôle renforcé ; de l'autre, l'autonomie demeure, pour les responsables antillais, indissociable de l'intégration au sein du Royaume. Pour autant, le consensus ambigu autour de la question de l'autonomie ne débouche pas sur des rapports apaisés, mais plutôt sur un partenariat laborieux et compliqué. À tel point que les Pays-Bas sont contraints de solliciter à la fin des années 90 des organisations

---

<sup>23</sup> Rappelons que les Antilles Néerlandaises et Aruba ont constitué jusqu'à récemment deux pays autonomes au sein du Royaume des Pays-Bas, ayant chacun leur gouvernement dont le chef, le gouverneur, était le représentant de la Reine. Le gouverneur était en outre le représentant du Royaume. Les intérêts des Antilles Néerlandaises et d'Aruba, y compris en tant que membres du gouvernement du Royaume, étaient défendus, aux Pays-Bas, par leurs ministres plénipotentiaires respectifs. Ceux-ci disposaient à La Haye d'un cabinet appelé respectivement la « maison des Antilles » et la « maison d'Aruba ». Ce dispositif a été supprimé à la suite de l'implosion de la Fédération des Antilles néerlandaises pour être remplacé par un nouveau modèle (voir *infra*).

<sup>24</sup> Y compris Aruba qui avait opté pour un statut spécifique en 1986 en vue d'accéder à l'indépendance avant d'y renoncer au début des années 90.

internationales (FMI et Banque Mondiale...) comme intermédiaires pour définir les conditions auxquelles doivent se conformer les gouvernements locaux<sup>25</sup>. Du même coup, la politique de coopération définie en 1999 par les Pays-Bas dans le rapport intitulé *L'avenir dans la coopération (Toekomst in Samenleving)* visant à donner aux Antilles Néerlandaises et à Aruba la possibilité d'assumer au mieux leurs responsabilités gouvernementales afin de faire droit à l'idée d'autonomie sur laquelle, aux termes du Statut, est fondé le Royaume, rencontre ses limites. Devenu un enjeu majeur, l'objectif de « bonne gouvernance » affiché par les Pays-Bas est essentiellement poursuivi à travers l'aide financière et technique apportée aux différents territoires. Combinée à un système de gouvernement de plus en plus bancal depuis l'octroi à Aruba en 1986 d'un *status aparte*, qui en fait un pays autonome au sein du Royaume, l'explosion des dépenses et de la dette publiques associée à la norme de « bonne gouvernance » sonne le glas de la Fédération des Antilles néerlandaises.

Le modèle néerlandais s'est trouvé confronté au problème classique que posent les contours et les limites de l'autonomie politique. L'idée que les territoires néerlandais sont des « pays » autonomes est en contradiction avec les limitations imposées par La Haye à l'exercice de ladite autonomie par les composantes caribéennes du Royaume. D'où une source de tensions et de déconvenues remontant aux origines et à l'application de la Charte. Les Pays-Bas ont très tôt déclaré qu'ils se réservent le droit d'invalider les textes approuvés par les gouvernements locaux dès lors que la métropole considère qu'ils sont en contradiction avec le droit international et les intérêts du Royaume.

Le cas portoricain se pose en des termes quelque peu différents. La question du statut continue de meubler le débat politique insulaire, prouvant par là-même qu'elle demeure irrésolue en dépit des tentatives répétées pour y apporter une solution depuis 1967. La difficulté est cependant double : d'une part, le poids équivalent au sein du corps électoral des options en présence – le statut actuel éventuellement amélioré ou la transformation de l'île en 51<sup>e</sup> état de l'Union fédérale – rend peu probable tout compromis sur la question ; d'autre part, les réticences de l'Administration face à une

---

<sup>25</sup> L. DE JONG, D. KRUIJT (eds), *Extended Statehood in the Caribbean. Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*, op. cit., p. 65.

éventuelle intégration au sein des États-Unis bloque tout processus au niveau du Congrès fédéral. D'où la persistance d'une situation imparfaite pour laquelle il paraît difficile de dégager une solution dans l'immédiat, même si elle ne manquera pas de continuer à alimenter le débat politique insulaire dans les prochaines années.

Quant à la départementalisation, ses inconvénients sont suffisamment connus pour que l'on se contente simplement de les rappeler ici : la superposition de deux collectivités territoriales sur un même territoire s'accompagne de nombreux doublons et enchevêtrements de compétences. Ceux-ci sont aggravés par la démultiplication des structures et par le déploiement de l'action publique dans un espace de pluralisme institutionnel, mais aussi de concurrence normative et politique, préjudiciable à l'efficacité et à l'efficience.

## **2. – La remise en cause des modèles de développement économique**

Le deuxième facteur ayant conduit à repenser les arrangements institutionnels entre les territoires non-indépendants de la Caraïbe et leur métropole respective, tient à la remise en cause des modèles de développement économique adossés au statut politique, ou à tout le moins, aux interrogations dont ils sont désormais l'objet. S'il est vrai que ces modèles génèrent en général une croissance économique plutôt élevée, il n'en demeure pas moins qu'ils reposent sur des bases fragiles, que leur financement est de plus en plus problématique et que leur coût politique est parfois jugé élevé.

En effet, les territoires non-indépendants de la Caraïbe restent attachés au soutien apporté à leur économie par les métropoles, ce qui explique très largement les choix en faveur du maintien des mécanismes institutionnels les unissant à ces dernières. Grâce à un tel soutien, mais aussi à la marge de manœuvre qui leur est laissée en matière de réglementation fiscale et financière, plusieurs territoires sous administration britannique ont une économie florissante, comparée à celle des États voisins. Le PIB par habitant des îles Caïmans était de 44 828 dollars en 2005 lorsque

celui des Bahamas, l'un des territoires anglophones indépendants le mieux nanti, plafonnait à 18 990 dollars<sup>26</sup>. Mais cette performance s'appuie en réalité sur des secteurs ou des activités économiques particulièrement vulnérables, tels que le tourisme et les services financiers. D'autant que des pressions croissantes s'exercent en faveur d'une régulation des plateformes financières offshore. De nombreuses initiatives visent ainsi, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la gouvernance mondiale, à réguler et à stabiliser les finances internationales<sup>27</sup>. Elles se combinent avec les initiatives des États-membres de l'Union européenne qui sont étendues aux territoires non-indépendants de la Caraïbe<sup>28</sup>. Circonstance aggravante, dans certains cas, le succès économique va de pair avec des problèmes de gestion publique qui ne peuvent laisser indifférente une métropole particulièrement attachée aux principes de « bonne gouvernance ». Dans une récente communication, Peter Clegg constatait que le succès économique des îles Turques & Caïques, qui doit beaucoup au tourisme, à l'essor du secteur immobilier et aux services financiers « a été bâti sur un système politique, économique et social qui était pourri jusqu'à la moelle, et qui a engendré "une situation d'urgence nationale" qui constitue une menace potentielle pour l'avenir du pays »<sup>29</sup>.

Globalement, les économies des TBOM restent fragiles. En dépit d'un niveau de développement économique relativement élevé, comparé à d'autres territoires de la région, pour la plupart, ils dépendent d'un nombre restreint d'activités – en particulier les services financiers, le tourisme et la construction – à la fois pour les recettes du gouvernement territorial et l'emploi. La part du revenu générée par les services financiers et le tourisme est approximativement de 50 % pour la majorité des TBOM et représente une contribution de 23 à 48 % pour l'emploi. La vulnérabilité des ressources du gouvernement territorial est d'autant plus forte que les bases de collecte sont étroites. Il n'existe pas d'impôts perçus sur les revenus, sur les profits et les plus-

<sup>26</sup> R. SANDERS, « The benefits of Being neither Fish nor Fowl: The UK Caribbean Overseas Territories in the International Community », in P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Ian Randle, 2009, p. 87-97, voir p. 89.

<sup>27</sup> A. KAZANCIGIL, *La gouvernance pour ou contre le politique ?*, Paris, Armand Colin, coll. Cursus, 2010.

<sup>28</sup> W. VLCEK, « Governing the Offshore: Non-independent Caribbean Jurisdictions, the EU and the International », in P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, op. cit., p. 98-118.

<sup>29</sup> P. CLEGG, *Governance in the UK Overseas Territories: The Case of the Turks and Caicos Islands*, op. cit.



values en capital, ni de taxe sur la vente et la valeur ajoutée. Les revenus proviennent d'une combinaison de droits prélevés sur les importations, des droits de licence du secteur financier et d'autres charges spécifiques. De sorte que plusieurs TBOM sont particulièrement exposés aux chocs économiques.

Ces territoires ont souffert de la crise économique mondiale de 2008, en raison de la réduction des activités dans le secteur financier, de la réduction du nombre de touristes et de la faiblesse de la construction. Il en résulte une stagnation de leur économie et une augmentation de leur déficit. Les problèmes budgétaires se sont posés avec une particulière acuité à Anguilla, aux Îles Cayman et dans les ITC dans lesquels ils ont été aggravés par la corruption et la mauvaise gestion du précédent gouvernement.

À Porto Rico et dans les DFA, l'articulation entre statut politique et modèle de développement économique et social ressortit de l'évidence. Dans le premier cas, le territoire tire avantage, d'un point de vue économique, du lien le rattachant aux États-Unis : l'île de Porto Rico constitue avec ces derniers une seule et même juridiction et est exemptée de taxes fédérales tout en étant régie par une législation fédérale spécifique qui la rapproche d'un paradis fiscal, la réglementation douanière qui lui est applicable favorisant des échanges de biens et de services hors taxes avec les 50 autres états de l'Union ; une part importante des Portoricains vivant au-dessous du seuil de pauvreté bénéficient de transferts sociaux fédéraux. Toutefois, plusieurs éléments, tendent à contrebalancer ces avantages : l'État libre associé de Porto Rico doit désormais faire face à un déséquilibre de ses finances ayant conduit à des coupes budgétaires et à une aggravation de la récession, qui ne saurait être expliquée exclusivement par la crise mondiale qui sévit depuis 2008. Les raisons sont antérieures à celle-ci ; elles puisent leur origine dans la perte de certains avantages due à la signature par le États-Unis de nouveaux accords de libre-échange dans la zone des Amériques dont Porto Rico est exclu... du fait de son statut, et à la suppression par le Congrès fédéral de la section 936 du Code fédéral des impôts<sup>30</sup>.

La situation est particulièrement difficile à Porto Rico où le modèle économique a révélé ses limites et ses faiblesses à partir de 2006, dans le prolongement de la

---

<sup>30</sup> Cette disposition exemptait de taxes fédérales les bénéficiaires rapatriés aux États-Unis par les entreprises ayant investi localement.

suppression des crédits d'impôts attirant les usines implantées aux Etats-Unis. Le tissu industriel, qui avait fait la renommée de l'ancienne colonie espagnole, s'est considérablement affaibli. Celle-ci est donc plongée depuis 7 ans dans une récession dont aucun des gouvernements n'a réussi à la tirer. Ainsi, la dette publique est passée d'une trentaine de milliards de dollars en 2004 à plus de 70 milliards en 2014 – voire 87 milliards si l'on ajoute l'endettement des fonds de pension publics – soit près de 90 % du produit intérieur brut (PIB).

Il faut dire que plutôt que de lancer des réformes structurelles ou de réfléchir à un modèle de développement alternatif, le gouvernement de Luis G. Fortuño au pouvoir entre 2008 et 2012 a mis au point un nouveau programme d'allègements fiscaux, portant cette fois sur les obligations qu'il émet pour s'endetter attirant les fonds d'investisseur en tous genres, sans pour autant régler les problèmes de fond et prenant le risque d'exposer davantage l'économie de l'île<sup>31</sup>.

De manière générale, la formation de blocs régionaux de libre échange atténue fortement les avantages dont bénéficient les territoires non-indépendants dans la mesure où elle s'accompagne de l'élimination progressive de traitements préférentiels. C'est le cas pour les DFA confrontés au double mouvement convergent de remise en cause des barrières protectrices et de déplacement du centre de gravité de l'Union européenne vers l'Europe de l'Est. D'où l'apparition d'un discours officiel sur le « développement endogène », sorte d'écho lointain au discours sur le « développement autocentré » du début des années 80. Ce nouveau registre discursif procède en réalité de deux constats : celui d'un échec relatif des politiques économiques – dont la caractéristique est de générer une croissance sans développement ou à tout le moins un développement déséquilibré et fragile – mises en œuvre dans le cadre de la départementalisation ; celui ensuite de la raréfaction des moyens de financement disponibles<sup>32</sup>, « les caisses de l'État étant vides ».

Ce dernier constat s'applique tout aussi bien à la Fédération des Antilles Néerlandaises dont l'implosion s'explique, au moins en partie, par la croissance exponentielle des

---

<sup>31</sup> M. CHAREL, « Pourquoi Porto Rico risque de faire faillite », *Le Monde*, 12 novembre 2013. Voir aussi, outre l'annexe 2.4, *Inter-American Dialogues*, *Can Anything Be Done to Resuscitate Puerto Rico's Economy?*, February, 7 2014.

<sup>32</sup> M. L. BISHOP, « The French Caribbean and the Challenge of Neoliberal Globalisation: The Silent Death of *Tricolore* Development », in P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, op. cit., p. 119-145.

dépenses publiques compensant, d'une certaine façon, le coût de l'autonomie politique qui conditionne le principe de libre association entre partenaires.

## Les défis du développement durable à Curaçao

### LE DEFI DU DEVELOPPEMENT A CURACAO:

L'île de Curaçao est devenue le 10 octobre 2010 un pays distinct, jouissant d'un statut d'autonomie, au sein du royaume des Pays-Bas à la suite de la disparition de la Fédération des Antilles néerlandaises dont elle faisait partie.

Au sein de la population et des élites dirigeantes, il existe un relatif consensus quant à la nécessité de faire évoluer le modèle à l'œuvre : la politique économique, les lois et règlements ainsi que les institutions doivent être réformées, sous peine d'une marginalisation accrue de l'île confrontée à un ensemble de facteurs internes et externes susceptibles d'entraver son développement. Il existe d'ailleurs une multitude de rapports officiels insistant sur une telle nécessité, sans pour autant que les recommandations qu'ils contiennent soient appliquées en raison d'une très grande dispersion des outils de politiques publiques et de l'absence de toute vision globale et cohérente faisant l'objet d'un réel consensus. En d'autres termes, l'île souffre d'une faible capacité de mise en œuvre des schémas et des plans adoptés.

La persistance de la pauvreté et la dégradation de l'environnement (principalement associés, mais pas exclusivement, à la mauvaise planification du développement et à la mauvaise gestion des zones côtières) peuvent être attribuées à une série de défaillances du marché et des institutions, qui affectent l'efficacité du modèle économique dominant et empêchent d'atteindre les objectifs de développement durable. Ces défaillances du marché et du cadre institutionnel sont bien connues des économistes, mais peu de progrès ont été accomplis pour y remédier. Par exemple, les mécanismes obligeant les pollueurs à payer la totalité du coût de leurs actions polluantes sont peu opérationnels. Il existe également des lacunes des marchés, ces derniers ne tenant pas systématiquement compte de la valeur intrinsèque des services fournis par la nature ou par les services publics comme le traitement de l'eau ou la protection du littoral.

Surtout, l'action publique souffre d'un manque cruel de continuité. Dans la mesure où le système partisan fonctionne à partir d'une dizaine de partis politiques rencontrant tous une indéniable audience électorale, il est souvent difficile d'atteindre la majorité parlementaire des 11 sièges. D'où la fréquente constitution de gouvernements de coalitions instables. Il en résulte une absence de continuité dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans, en raison des changements fréquents de gouvernement et de la complexité du processus décisionnel. Le groupe de travail sur *La croissance économique durable de Curaçao 2009-2024* dans le cadre du rapport de 2009 sur la *Portée économique du territoire insulaire de Curaçao* l'a clairement exprimé : « *Les dernières décennies se caractérisent par des changements constants de politique économique. Les politiques initiées par un gouvernement ont été récuses par le suivant. Il n'y avait aucune continuité, s'agissant de l'implication gouvernementale dans le processus de croissance économique dans le cadre d'une approche intégrée et encadrée dans une vision à long terme. Jusqu'à maintenant, l'engagement du gouvernement fédéral et du gouvernement insulaire se concentre sur le court terme et les résultats de programmes sectoriels spécifiques s'inscrivent dans le court terme, laissant peu de place pour une approche intégrée du développement économique* » (David Luff et alii, 2011). Il s'agit là d'un défi majeur pour le développement durable à long terme à Curaçao. D'où la nécessité, maintes fois rappelée, d'un renforcement du dialogue public/privé dans le processus de mise en œuvre des programmes d'action.

Par ailleurs, à Curaçao, comme dans les autres territoires autonomes du Royaume, la politique de planification de la conservation de la nature est faiblement relayée, même si la CDB a été ratifiée et une loi de conservation de la nature, conforme à la CITES et au Protocole SPAW a été ratifiée. La mise en œuvre du plan relatif à la politique de la nature est déléguée au gouvernement local, chargé d'élaborer son propre projet de conservation de la nature et ses propres lois de zonage. Malgré les progrès réalisés avec la création de zones protégées (parcs naturels) gérées par des ONG et financées grâce aux frais d'entrée, l'île se heurte à un incontestable problème de capacités institutionnelles et de ressources financières.

*Source: David Luff, Paul Baker, Thierry Apoteker, Noel Watson and Mark Lancelot Bynoe, Strategies for sustainable long term economic development in Curaçao, Fourth draft final report, Ministry of General Affairs, Secretary General, 10 April 2013 ; Benzaken, D. et Renard, Y. (2011), Perspectives d'action pour la biodiversité dans l'outre-mer européen : Bilan de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique, décembre 2010. Gland, Suisse : UICN. ix+51 pp. ; informations recueillies sur le terrain par Justin Daniel (mission de recherche à Curacao, mai-juin 2011).*

### 3. – La montée des affirmations identitaires

La montée des affirmations identitaires opère, selon les situations, dans une double direction : d'une part, dans le cadre d'une volonté affichée localement de prise en compte politique de l'identité culturelle des territoires ; d'autre part, dans le cadre d'une remise en cause des liens politiques unissant certains territoires entre eux (Fédération des Antilles néerlandaises et Antilles françaises).

Dans les entités sous administration britannique, comme mentionné précédemment, les constitutions ont toujours reconnu une identité politique distincte à ces dernières au sein du Royaume-Uni, comme en témoigne le premier paragraphe du préambule de la constitution de 2007 des Îles Vierges britanniques : « ... les populations du territoire des Îles Vierges ont au fil des siècles évolué avec une identité culturelle distincte qui constitue l'essence d'un insulaire des Îles Vierges ». Ces constitutions reflètent d'une certaine façon les perceptions dominantes au niveau local : les interactions entre la culture, l'identité et la citoyenneté, conjuguées à la diversité d'origine des populations, débouchent sur des processus d'identification qui privilégient les appartenances insulaires – être d'Anguilla ou des Bermudes – au détriment de la référence au Royaume-Uni. Ces processus identificatoires s'accommodent d'une conception de l'identité culturelle et politique, mais aussi de la citoyenneté qu'exprime parfaitement une autre disposition de la Constitution des Îles vierges britanniques qui affirme que : « les populations des Îles vierges britanniques ont généralement exprimé leur souhait... d'exercer le niveau le plus élevé de contrôle

sur les affaires de leur pays... »<sup>33</sup>. Cette reconnaissance du caractère distinct du territoire par rapport au Royaume-Uni correspond à l'affirmation par le peuple de son idiosyncrasie, et fonde la distinction établie entre l'identité collective et la citoyenneté – quel que soit le contenu de cette dernière qui est susceptible d'évoluer – octroyée par une législation perçue comme extérieure<sup>34</sup>.

Cette conception de l'identité et de la citoyenneté est reprise par la plupart des constitutions des TBOM. Elle contraste fortement avec celle qui domine aux Îles Vierges américaines où la volonté d'intégration au sein des États-Unis et d'être traitée comme un état fédéré conduit à revendiquer une citoyenneté à part entière. Dans le cas de Porto Rico, une identité culturelle forte, sous-tendue par le poids de l'espagnol, langue d'identification par excellence (par opposition à l'anglais, langue de communication) au sein de la société et dans les échanges symboliques, est nettement dissociée de l'identité politique. Analysant l'expérience portoricaine, Jorge Duany propose d'établir une distinction entre deux niveaux de réalité, qu'il assimile, par convenance avec d'autres auteurs, au nationalisme culturel et au nationalisme politique<sup>35</sup>. S'appuyant sur les travaux d'Arlène Davila<sup>36</sup>, il considère que le premier ne recouvre pas nécessairement le second, sans pour autant signifier une nécessaire absence de contenu politique ou la moindre forme de dépolitisation. Le triomphe du nationalisme culturel observé dans l'ancienne colonie espagnole révèle en réalité le glissement opéré par les acteurs, du terrain politique vers celui de la culture. Mieux : la sacralisation de celle-ci tend à en faire la forme d'expression privilégiée du politique et un instrument au service d'une éventuelle subversion du régime colonial. Si bien

---

<sup>33</sup> Cité par C. G. CORBIN, *op. cit.*

<sup>34</sup> C. G. CORBIN, *op. cit.*

<sup>35</sup> J. DUANY, *Puerto Rican Nation on the Move. Identities on the Island and in the United States*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 2002, p. 17.

J. DUANY, E. PANTOJAS GARCÍA, « Fifty years of Commonwealth: The Contradictions of Free Associated Statehood in Puerto Rico », in L. DE JONG, D. KRUIJT (eds), *Extended Statehood in the Caribbean. Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*, *op. cit.*, p. 21-57, voir p. 24.

<sup>36</sup> A. M. DAVILA, *Sponsored identities. Cultural politics in Puerto Rico*, Philadelphia, Temple University Press, coll. Puerto Rican studies, 1997.

que le discours identitaire traverse l'ensemble des forces politiques et reçoit l'adhésion d'une majorité de la population, indépendamment de leurs opinions sur la question du statut.

Cette remarque n'est pas sans rappeler les constats établis à propos des Antilles françaises où l'inaccomplissement des promesses de la citoyenneté n'a pas pu contribuer à amplifier les affirmations identitaires qui s'expriment au sein des sociétés insulaires, mais aussi les demandes en faveur d'un changement de statut formulées par les élus, quoique faiblement relayées par la population<sup>37</sup>. Toutefois, dans ce dernier cas, à l'instar des tensions inter-îles qui ont affecté l'ex-Fédération des Antilles Néerlandaises, les stratégies identitaires des élus de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont favorisé, pour la part qui leur revient, la transformation de ces deux territoires en collectivités d'Outre-mer, émancipées de la « tutelle » guadeloupéenne<sup>38</sup>. Quant à la Guyane, son expérience confirme que la figure du citoyen est confrontée en permanence à des formes d'identification concurrentes de l'allégeance officielle, largement entretenues par les déficiences de la république, mais aussi par la très grande diversité des populations qui peuplent ce territoire.

A la différence de Porto Rico ou des Antilles françaises où les populations partagent, dans une large mesure des attributs culturels communs, les Antilles néerlandaises s'apparentent à un véritable kaléidoscope composé de syncrétismes culturels, variables d'un territoire à l'autre, cristallisés par la géographie et les vagues migratoires successives. En outre, la politique néerlandaise a d'emblée renoncé à toute forme d'assimilation culturelle des populations résidant dans les colonies. Ce n'est qu'en 1936 que le néerlandais est devenu la langue enseignée dans ces dernières. Historiquement, l'anglais s'est imposé comme la langue en usage dans les rapports sociaux et économiques aux îles sous le vent de Sint Maarten, Saint-Eustache et Saba qui faisaient partie d'une ceinture commerciale dominée par les intérêts britanniques. Le papiamentu, une langue créole parlée à Aruba, Bonaire et Curaçao est devenu une langue partagée par les élites locales et l'ensemble des populations.

<sup>37</sup> J. DANIEL, « Development policies in the French Caribbean: from State centrality to competitive polycentrism », *op. cit.*

J. DANIEL, « Cadre institutionnel et vie politique Outre-mer », *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 127-139.

M. GIRAUD, « Revendication identitaire et « cadre national » », *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 95-108.

<sup>38</sup> F. RÉNO, « Les usages politiques des notions d'« intérêts propres » et « spécificités » », in J. DANIEL (dir.), *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 73-90.

Dans ce contexte, la fédération pouvait difficilement constituer une entité homogène. En dépit de la volonté manifestée par le Royaume de créer un « pays » constitué des six territoires situés outre-mer à travers la Charte de 1954, les liens entre ces derniers n'étaient pas suffisamment forts pour préserver la structure fédérative, au regard de leur taille respective, des disparités de leur population et en matière de représentation politique et d'allocation des moyens. D'autant que Aruba et Curaçao étaient en compétition dans le domaine économique.

Ainsi les territoires non-indépendants de la Caraïbe apparaissent comme des espaces caractérisés par une multiplicité d'appartenances et des identifications, qui loin d'être figées, s'adaptent, se transforment et font l'objet simultanément d'un traitement de la part des pouvoirs étatiques, au même titre que les enjeux économiques et politiques. Une caractéristique qu'ils partagent avec d'autres espaces dans le monde<sup>39</sup>. À travers les réponses apportées émergent ainsi de nouveaux modèles dont la gestation et le fonctionnement s'avèrent pour le moins délicats.

## *II. – La difficile gestation de modèles alternatifs*

Les réponses apportées aux enjeux qui assaillent ces territoires concernent principalement la dimension institutionnelle et constitutionnelle. Sans être, là aussi, exhaustif, on peut observer qu'elles prennent la forme d'une quête de nouveaux modes de gouvernance accompagnée de différentes déclinaisons de l'autonomie. Dans tous les cas, les résultats des réformes envisagées sont frappés d'incertitude quant à leur capacité à répondre aux aspirations contradictoires qui sont au cœur de la problématique des territoires non-indépendants de la Caraïbe et des défis auxquels ils se trouvent confrontés.

---

<sup>39</sup> D. MARTIN, *L'identité en jeux : pouvoirs, identifications, mobilisations*, Paris, Karthala, coll. Recherches internationales, 2010.

A. – *Quête de nouveaux modes de gouvernance et variations autour du thème de l'autonomie*

L'élaboration de nouveaux dispositifs constitutionnels et institutionnels est étroitement associée à une réflexion sur l'amélioration de la gouvernance<sup>40</sup>, notion qui, dans certaines situations comporte une forte charge normative.

### 1. – La quête de nouveaux modes de gouvernance

Dans les territoires sous administration britannique, la question se pose dès la fin des années 90<sup>41</sup> (voir *supra*). La situation créée à Montserrat par l'éruption volcanique de 1995 et les nombreux rapports officiels qui ont attiré l'attention sur les déficiences de la gestion des territoires dépendants, dans un contexte caractérisé par l'arrivée du New Labour au pouvoir, ont conduit à réexaminer les rapports entre le Royaume-Uni et ses extensions ultramarines dans la Caraïbe. L'objectif affiché est alors de faire en sorte que ces rapports reflètent les besoins exprimés de part et d'autre et de rétablir la confiance dans les territoires quant à l'engagement de la métropole sur leur avenir<sup>42</sup>. Plusieurs principes guident la démarche : les liens unissant ces territoires au Royaume-Uni doivent être basés sur un partenariat avec des obligations et des responsabilités réciproques, efficace et efficient, librement consenti, honnête et équitable, et fondé sur le respect et la démocratie<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Sur ce point, voir nos différentes publications « La gouvernance territoriale aux Antilles et en Guyane : indétermination d'une notion, transformation de l'action publique » in Maude Elfort & Vincent Roux (eds), *La gouvernance territoriale dans les régions et départements français d'Amérique*, Aix-Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille - P.U.A.M, 2012 ; « La gouvernance publique, origine et contradictions », *Revue française de finances publiques*, no. 120, 2012, pp. 15-25.

<sup>41</sup> Pour ce passage, nous nous inspirons très largement des travaux déjà cités de Peter Clegg et des réflexions menées au sein d'un séminaire auquel nous avons participé sur « Governance in the Non-Independent Caribbean ». Ce séminaire s'est déroulé à l'Université de Bristol en novembre 2007 et en avril 2008 à l'Université de Porto Rico. Les travaux ont donné lieu à une publication collective (voir P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCIA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Ian Randle, 2009).

<sup>42</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Foreign and Commonwealth Office: Contingent Liabilities in the Dependent Territories*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 13 1997/98, May 30, London, The Stationary Office, 1997.

<sup>43</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *op. cit.*



On notera que l'initiative est exclusivement britannique. Elle se concrétise par la publication en 1999 d'un livre blanc *Partnership of Progress and Prosperity (Partenariat pour le Progrès et la Prospérité)* qui énonce plusieurs recommandations relatives au lien constitutionnel, à la citoyenneté, à l'environnement, aux normes financières, à la bonne gouvernance et aux droits de l'homme. Parallèlement, le gouvernement britannique reconfigure son appareil bureaucratique afin de l'adapter à la situation particulière de cette périphérie éloignée. Il met en place pour la première fois un ministère en charge de ces territoires et un nouveau département au sein du FCO (le Département des territoires d'Outre-mer) qui se substitue aux structures jusqu'alors fragmentées et dispersées au sein de six départements.

Sans aucun doute, il s'agit de la plus importante réforme concernant les territoires ultramarins de la Caraïbe depuis 1962. Au-delà des changements au sein de l'appareil bureaucratique, deux mesures phares sont prises : les « territoires dépendants » deviennent des « TBOM » et leurs ressortissants se voient octroyer la citoyenneté britannique. En outre, le livre blanc a servi de point de départ à l'élaboration d'un plan d'action détaillé visant à améliorer le gouvernement des TBOM et à encourager ces derniers à s'aligner sur des normes internationales, notamment en matière de droits de l'homme, de démocratie et de transparence, de protection de l'environnement et de finances internationales. Une démarche que le gouvernement britannique a souhaité compléter par le renforcement du contrôle central.

Un nouveau livre blanc sur les TBOM a été publié sous l'égide du gouvernement de David Cameron le 28 juin 2012 avec comme sous-titre *Security, Success and Sustainability (Sécurité, réussite et durabilité)*. Il expose la nature des liens entre le Royaume-Uni et ses 14 territoires situés outre-mer ainsi que les mesures requises pour « renouer et renforcer » ces liens. Dès le départ, l'accent est mis sur le précieux partenariat au sein du Royaume et les bénéfices mutuels qui en découlent. Pour le Royaume-Uni, il assure une présence à l'échelle de la planète, un ensemble d'atouts stratégiques, des opportunités économiques et financières et l'accès à des ressources naturelles et environnementales significatives (les territoires d'outre-mer représentent 90 % de la biodiversité du Royaume-Uni et des territoires qui en dépendent ; pour les territoires situés outre-mer, les bénéfices consistent en une sécurité et une défense garanties, une assistance économique et technique ainsi

qu'une réputation assurée. Le livre blanc rappelle également que tous les départements du gouvernement du Royaume-Uni sont engagés auprès de ces territoires – au-delà du FCO et du Département pour le Développement International (SFID) – afin d'établir une relation mutuellement bénéfique. Il encourage le renforcement des liens avec le Royaume-Uni, d'une part, à travers un Conseil ministériel mixte (*Joint Ministerial Council*) appuyé par un mini secrétariat appelé à remplacer le Conseil Consultatif des Territoires d'Outre-mer (*Overseas Territories Consultative Council*) jugé inefficace ; et d'autre part, à travers le renforcement de l'engagement auprès des gouvernements locaux, les entreprises privées et les organisations non gouvernementales et le partage de bonnes pratiques avec les territoires.

Le livre blanc prévoit la mise en œuvre de politiques spécifiques dans des domaines tels que la sécurité, le développement économique, l'environnement, la bonne gouvernance, l'éducation, la santé, la culture et le sport, ainsi que les relations des territoires avec le reste du monde. Il insiste en particulier sur les principes suivants :

- Les territoires doivent se conformer aux normes de bon gouvernement en vigueur au Royaume-Uni (vie publique, service public et respect des droits et des libertés;
- Ils doivent faire preuve d'une gestion fiscale prudente et mettre en œuvre une planification effective en la matière afin d'acquérir, autant que possible, une autonomie, même si le Royaume s'engage à défendre le secteur financier offshore et à soutenir la croissance en cas de besoin ;
- Des efforts seront entrepris afin de développer les liens de ces territoires avec l'ONU, le Commonwealth, l'UE et le CARICOM.

Au total, en l'absence de toute volonté de modifier substantiellement les rapports entre le Royaume et les territoires d'outre-mer, mais aussi de pressions sérieuses en faveur de l'indépendance, le livre blanc se limite à la gestion des relations existantes et à leur amélioration, perçues comme les seuls véritables défis à relever.

Si importants soient-ils, ces défis sont loin d'atteindre l'ampleur de ceux auxquels se trouvent confrontées les îles ayant appartenu à l'ex-Fédération des Antilles Néerlandaises. Prenant acte de l'implosion inévitable de cette dernière, le Royaume des Pays-Bas s'est engagé dans un processus de réforme constitutionnelle scandé, entre 2000 et 2005, par une série de referendums sur l'avenir politique de Curaçao, Sint-Maarten, Bonaire, St Eustache et Saba ; referendums dont les résultats ne souffrent aucun doute : les territoires n'ont ni souhaité pérenniser la Fédération, à l'exception de St Eustache, ni rompre les liens avec le Royaume.

Sur la base d'un accord-cadre conclu en 2005, complété par des accords sur les réformes constitutionnelles, les questions financières et économiques, l'application des

lois et la bonne gouvernance, une série de conférences s'est tenue dans le but d'adopter une approche coordonnée et parallèle afin de faire face aux complexités du processus<sup>44</sup>.

Ainsi, les Antilles néerlandaises ont cessé d'exister à compter du 10 octobre 2010. Dans la nouvelle structure constitutionnelle, Curaçao et Sint-Maarten ont acquis le statut de pays dans le Royaume (comme les Antilles néerlandaises et Aruba avant les changements). Aruba conserve le statut de pays distinct obtenu en 1986. Désormais le Royaume se compose de quatre, au lieu de trois, pays égaux : loin d'être des dépendances néerlandaises d'Outre-mer, Aruba, Curaçao et Sint-Maarten sont réputés être des partenaires à part entière et autonomes au sein du Royaume, aux côtés des Pays-Bas. Chaque pays jouit d'un degré élevé d'autonomie interne.

Quant aux trois autres îles, Bonaire, Saint-Eustache et Saba, elles ont choisi d'être directement intégrées aux Pays-Bas, constituant ainsi « la partie des Caraïbes des Pays-Bas ». Organisées sur le modèle des municipalités néerlandaises, elles se voient provisoirement appliquer la législation jusqu'alors en vigueur dans les Antilles néerlandaises, en attendant que celle-ci soit graduellement remplacée par les textes s'appliquant aux Pays-Bas.

Un tel processus est à la fois complexe et original. S'appuyant sur une longue négociation entre les territoires et le Royaume, il consacre la diversité des statuts grâce à la transformation d'une partie des composantes de l'ex-Fédération en pays autonomes, l'autre partie étant directement intégrée au Royaume. Cette prise en compte de la diversité transpire également à travers la problématique désormais appliquée aux DFA.

---

<sup>44</sup> Le processus s'est déroulé en plusieurs étapes : en octobre et novembre 2006, la *Déclaration finale* de Bonaire, Saint-Eustache et Saba, et de Curaçao et Sint-Maarten sur leur position à l'égard de la réforme constitutionnelle a été adoptée. Lors de la table ronde qui s'est tenue à Curaçao, le 15 Décembre 2008, les Pays-Bas et les autres partenaires du Royaume sont parvenus à un accord sur la nouvelle structure constitutionnelle du Royaume. Les conclusions de la conférence finale de la table ronde ont été signées le 9 Septembre 2010. Elles précisent que la Charte amendée pour le Royaume des Pays-Bas entre en vigueur le 10 Octobre 2010.

Cette problématique s'inscrit dans une démarche globale qui prétend répondre au malaise multiforme révélé par la crise de février-mars 2009 dans l'ensemble des DOM. Certes, la question statutaire n'est pas nouvelle aux Antilles-Guyane. Elle rythme avec une intensité variable la vie politique locale et structure le système partisan depuis la fin des années 50. Au-delà des ajustements à la marge du système de la départementalisation, une tentative de réforme, dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2003 qui a élargi le champ des possibles en matière d'évolution statutaire, s'est enlisée en Guyane, faute de consensus, et s'est soldée par un double échec aux Antilles : consultés le 7 décembre 2003 sur la création d'une collectivité unique se substituant au département et à la région, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution, les Guadeloupéens ont massivement rejeté cette option (72,98 %), leurs homologues de la Martinique l'ayant repoussé de justesse (50,48 %)<sup>45</sup>. Parallèlement, Saint-Martin et Saint-Barthélemy se détachent de la Guadeloupe pour être érigés en collectivités d'Outre-mer dotées de l'autonomie, ajoutant ainsi à la diversité des situations rencontrées dans les territoires ultramarins.

Les réformes en cours résultent de la conjonction d'une série de facteurs ayant fortement pesé sur leur contenu final. Il en est ainsi de la relance du débat statutaire et de l'adoption, en décembre 2008, par les congrès des élus départementaux et régionaux de Guyane et de Martinique de résolutions en faveur de la création de collectivités uniques sur le fondement de l'article 74 de la Constitution ; de l'organisation des états généraux à l'initiative du Président de la République dans le prolongement de la crise de février-mars 2009, dont l'une des caractéristiques majeures a été la dépossession des élus de la parole politique et le retour en force de la question sociale, un temps

---

<sup>45</sup> Plusieurs facteurs, dont certains sont communs aux deux îles, expliquent un tel résultat : le refus d'un changement incompatible aux yeux d'une frange importante de l'électorat avec le maintien des avantages inhérents à la citoyenneté française, les modalités d'une campagne électorale plaçant les partisans du oui qui se sont enfermés dans la présentation d'arguments techniques dans une position défensive, les incertitudes entourant le projet, la forte implication de Lucette Michaux-Chevry à un moment où elle faisait l'objet d'un incontestable rejet de la part de l'électorat guadeloupéen etc. Sur ces questions, nous nous permettons de renvoyer le lecteur au numéro spécial de la revue *Pouvoirs dans la Caraïbe* publié sur ce sujet.

éclipsée, par les revendications identitaires<sup>46</sup> ; et, enfin, de l'adhésion circonspecte des populations locales au projet de création d'une collectivité unique sur le fondement de l'article 73 de la Constitution<sup>47</sup>.

Adhésion circonspecte en effet : si les Guyanais et les Martiniquais indiquent très clairement ce qu'ils ne souhaitent pas en rejetant sans ambiguïté le 10 janvier 2010 l'option de l'article 74 de la Constitution, leur vote nettement majoritaire en faveur de la création d'une collectivité unique dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, est contrebalancé par une faible mobilisation du corps électoral, comme en témoignent les résultats des consultations des 10 et 24 janvier 2010 (voir tableaux ci-dessous). En effet, la participation, relativement élevée le 10 janvier 2010, au regard des taux traditionnellement observés, connaît une baisse sensible dans les deux territoires le 24 janvier ; baisse qui se combine avec une augmentation du nombre de bulletins blancs et nuls qui peut s'analyser comme une forme d'indécision ou de refus de choix dans les conditions de l'offre proposée : de 48.16 %, la participation passe à 35.81 % (-12.35 %) en Guyane et de 55.32 , à 35.81 % (-19.51 %) à la Martinique, alors que, dans ce contexte de faible mobilisation, le pourcentage des bulletins blancs et nuls représente respectivement 6.90 % (contre 2.33 % le 10 janvier) en Guyane, et 4.71 % à la Martinique (contre 3 % le 10 janvier).

---

<sup>46</sup> J. DANIEL, « La crise sociale aux Antilles françaises », in *EchoGéo*, 2009, [mis en ligne le 30 mars 2009]. [<http://echogeo.revues.org/index11117.html>].

<sup>47</sup> Le cas de la Guadeloupe est abordé de manière cursive dans la mesure où il fait l'objet d'une contribution spécifique dans cet ouvrage.

**Tableau n° 1**

Résultats des consultations populaires du 10 janvier 2010 en Guyane et Martinique

| Guyane                |         | Martinique            |         |
|-----------------------|---------|-----------------------|---------|
| Inscrits              | 67 460  | Inscrits              | 296 802 |
| Votants               | 32 486  | Votants               | 164 198 |
| Suffrages exprimés    | 31 729  | Suffrages exprimés    | 159 252 |
| Taux de participation | 48.16 % | Taux de participation | 55.32 % |

| Voix |        | %     | Voix |         | %     |
|------|--------|-------|------|---------|-------|
| OUI  | 9 448  | 29.78 | OUI  | 32 954  | 20.69 |
| NON  | 22 281 | 70.22 | NON  | 126 298 | 79.31 |

**Tableau n° 2**

Résultats des consultations populaires du 24 janvier 2010 en Guyane et Martinique

| Guyane                |         | Martinique            |         |
|-----------------------|---------|-----------------------|---------|
| Inscrits              | 67 258  | Inscrits              | 296 802 |
| Votants               | 18 519  | Votants               | 106 263 |
| Suffrages exprimés    | 17 241  | Suffrages exprimés    | 101 256 |
| Taux de participation | 27.42 % | Taux de participation | 35.81 % |

| Voix |       | %     | Voix |        | %     |
|------|-------|-------|------|--------|-------|
| OUI  | 9 912 | 57.49 | OUI  | 69 188 | 68.30 |
| NON  | 7 329 | 42.51 | NON  | 32 068 | 31.70 |

La loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique propose une simplification du paysage institutionnel en substituant aux départements et régions une collectivité unique exerçant les compétences dévolues à ces derniers. En dehors de la mise en place à la Martinique d'un conseil exécutif, dont la responsabilité est susceptible d'être engagée devant l'assemblée délibérante sur la base d'une motion de défiance constructive, la réforme procède à l'alignement de la nouvelle collectivité sur le droit commun des régions métropolitaines. Parallèlement, la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 modifie la durée des habilitations permettant aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution d'exercer un pouvoir normatif dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi. Cette durée est désormais calée sur celle de la mandature afin de la faire concorder avec le temps de l'action publique. En outre, le champ d'application de la procédure d'habilitation est étendu au domaine réglementaire.

Cette réforme confirme la tendance à la différenciation institutionnelle et statutaire amorcée depuis plusieurs années. Dans un même espace géographique (Caraïbe-Amérique), cohabitent différentes catégories de collectivités et des choix distincts, du point de vue de l'organisation administrative, au sein d'une même catégorie statutaire. Cette tendance s'accompagne d'une autre évolution non moins significative : le régime législatif des collectivités d'Outre-mer (art. 74) peut être modulé au point de créer un phénomène d'indifférenciation croissante entre les collectivités relevant de l'article 73 et celles régies par l'article 74 de la Constitution, rendant malaisé l'établissement de typologies et l'appréhension de la notion d'autonomie. Au demeurant, le thème de l'autonomie donne lieu – au-delà du cas spécifique des DFA où son contenu reste plus que jamais chargé d'indétermination, et de ses différentes déclinaisons fortement

tributaires des traditions juridico-institutionnelles – à de nombreuses variations d'un territoire non-indépendant à l'autre.

## 2. – Variations autour du thème de l'autonomie

Appréhendée à l'aune des réformes en cours dans les territoires non-indépendants de la Caraïbe, la notion d'autonomie s'apparente davantage à une convention discursive fourre-tout qu'à un concept cernant des réalités homogènes. Fréquemment convoquée par les acteurs aussi bien locaux que centraux, souvent associée au terme non moins générique et polysémique de gouvernance, placée au cœur d'enjeux hautement politiques, elle se voit assigner des significations fort différentes, lorsqu'elle n'est pas directement instrumentalisée. Malgré tout, il est possible de mettre en évidence quelques lignes de force : entre l'autonomie réduite à sa plus simple expression dans les TBOM mais néanmoins valorisée dans les pratiques discursives et les comportements des acteurs locaux, l'autonomie désormais placée sous surveillance dans les nouveaux pays du Royaume des Pays-Bas, et l'autonomie solidement encadrée des collectivités de Guyane et de Martinique en devenir, une tendance semble s'affirmer, conférant une unité sous-jacente à cette extraordinaire diversité. Cette tendance porte un double mouvement, parfois perçu comme contradictoire, de consolidation des gouvernements locaux et de renforcement des contrôles exercés par les centres dans le cadre de nouvelles formes de gouvernance.

### a. – Les TBOM : une autonomie réduite aux acquêts

Dans les territoires sous administration britannique, les velléités d'autonomie qui ont émergé localement à la faveur du processus de révision des constitutions ont été rapidement bridées par les autorités centrales. Dès 2003, le gouvernement britannique insiste sur l'importance des obligations et des responsabilités mutuelles, tout en



soulignant son propre rôle dans la supervision du bon fonctionnement des TBOM situés dans la Caraïbe. Dans un mémorandum soumis le 27 octobre de la même année à la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des représentants, le ministre Bill Rammell en charge des affaires étrangères et du Commonwealth pose des limites précises à la marge de manœuvre constitutionnelle des territoires. Pour lui, l'idée de libre association qui pourrait permettre aux TBOM de déterminer la nature du lien constitutionnel les rattachant au Royaume-Uni, tout en excluant les intérêts et responsabilités de ce dernier, cadre mal « avec notre devoir primordial d'assurer la bonne gouvernance des territoires et le respect des obligations internationales applicables ». Il ajoute : « la complexité des affaires gouvernementales, en particulier après les attentats terroristes du 11 Septembre, tend de plus en plus à brouiller la distinction entre politique intérieure et extérieure, ce qui nécessite une plus grande implication du Royaume-Uni dans certains domaines que les gouvernements territoriaux avaient pu, jusqu'alors, considéré comme leur chasse gardée. En outre, alors que les normes en matière de gouvernance dans certains territoires sont élevées, dans d'autres il y a place pour l'amélioration – et certains des territoires les plus exigus n'ont pas la capacité institutionnelle et l'expérience pour faire face ainsi aux demandes croissantes [qui assaillent] les Gouvernements »<sup>48</sup>.

En outre, le mémorandum suggère que les gouverneurs nommés par le Royaume-Uni prennent davantage d'initiatives dans des domaines comme la gestion des situations d'urgence, la gestion de la sécurité, des risques aériens et maritimes, la gestion de l'économie, la réglementation financière, l'environnement et les droits de l'homme (idem). Cette extension potentielle des champs d'intervention du Royaume-Uni est présentée non pas comme un changement de politique et un accroissement du pouvoir des gouverneurs, mais comme un message posant les limites de toute réforme

---

<sup>48</sup> Cité par P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, op. cit., p. 16.

constitutionnelle. C'est d'ailleurs à l'intérieur de ce cadre ainsi défini que furent approuvées les constitutions des Îles Turques & Caïques (2006), des Îles Vierges (2007) et des Îles Cayman (2009) qui transfèrent, dans des limites ainsi déterminées, des compétences supplémentaires aux gouvernements territoriaux, y compris la faculté d'agir en qualité de membres associés ou à part entière du CARICOM (marché commun de la Caraïbe) et de l'OECS (Organisation des États de la Caraïbe Orientale).

Il est peu probable, malgré tout, que la situation évolue de manière significative, même si les points de vue entre le gouvernement du Royaume et ceux développés localement divergent parfois. Le livre blanc publié en 2012, on l'a vu, privilégie l'amélioration des dispositifs existants et n'envisage pas de réforme constitutionnelle. D'autant qu'au cours des dernières années de nouvelles constitutions ont été approuvées par Îles vierges, les Îles Cayman, Montserrat et les ITC. A l'exception de ces dernières, ces constitutions accordent de nouvelles, quoique limitées, responsabilités aux TBOM. Ainsi, des Conseils nationaux de sécurité ont été créés dans les Îles vierges, aux Îles Cayman et un Conseil Consultatif National (*National advisory Council*) à Montserrat afin de conseiller le gouverneur en matière de sécurité et de police. De même, des dispositifs confèrent de nouvelles compétences aux gouvernements des Îles vierges, des Îles Cayman et de Montserrat. De surcroît, des changements symboliques ont été introduits dans les nouvelles constitutions à la demande des territoires : dans les Îles vierges et les ITC, le conseil législatif se nomme désormais Assemblée législative et dans les trois territoires le ministre principal a été rebaptisé Premier ministre et le Conseil exécutif le Cabinet etc... Il n'en demeure pas moins que la coalition conservatrice/libérale à Londres partage le point de vue du précédent gouvernement travailliste qui avait proposé de réduire au plan constitutionnel la capacité d'action des territoires afin de conserver les « pouvoirs réservés » du Royaume, de sauvegarder l'indépendance du judiciaire et de garantir l'impartialité de l'administration publique. En d'autres termes, il s'agit pour le Royaume-Uni, non pas d'envisager de nouvelles réformes constitutionnelles, mais plutôt d'améliorer le fonctionnement des dispositifs actuels.

Il est vrai que certains territoires ont une perception différente de la réalité. Si les Îles vierges, les Îles Cayman et Montserrat ne remettent pas en cause le statu quo, il n'en est pas de même à Anguilla et aux ITC où persiste une rhétorique dénonciatrice du lien les unissant au Royaume. Le Ministre principal d'Anguilla, Hubert Hughes s'est prononcé en faveur d'un système d'autonomie complète, et plus récemment de l'indépendance, façon sans doute de réclamer des pouvoirs supplémentaires.

La volonté affichée par le gouvernement britannique de mieux contrôler ses territoires de la Caraïbe, tout en étant respectueux d'une identité culturelle qui constitue le socle

de statuts singuliers au sein du Royaume-Uni, trouve un écho dans les changements récemment intervenus dans l'espace néerlandophone.

b. – Une autonomie sous surveillance

Sans multiplier les détails, il convient de rappeler ici que le nouveau statut de Curaçao et de Sin-Maarten, résulte d'un compromis entre la volonté exprimée par ces territoires de s'ériger, à l'instar de l'île d'Aruba, en pays autonomes au sein du Royaume des Pays-Bas et l'objectif du dudit Royaume d'imposer le respect des principes de bonne gouvernance et de l'État de droit. De ce compromis, il ressort très clairement que le niveau d'autonomie accordé reste en deçà de celui dont bénéficie l'île d'Aruba depuis bientôt 25 ans. Il est vrai que cette dernière aspirait à l'époque à accéder ultérieurement à l'indépendance, avant d'abjurer sa foi dans une telle solution. Mais cela n'explique pas tout : le compromis prévoit également l'apurement de 80 % de la dette publique accumulée par les ex-Antilles néerlandaises et la reconduction du dispositif de contrôle financier mis en place pour y faire face. Ainsi, une Autorité de surveillance financière continuera de superviser les finances publiques de Curaçao et de Sint-Maarten sous la responsabilité ultime du Conseil des ministres du Royaume. Un corps semblable a été installé pour Bonaire, Saint-Eustache et Saba par le ministre responsable des Relations avec le Royaume. Ce type de structure de surveillance continuera donc à fonctionner dans la nouvelle configuration constitutionnelle, quel que soit le statut des territoires. Les principes qui sous-tendent cette « autonomie surveillée » sont un budget équilibré, une gestion financière prudente et un plafond appliqué à l'endettement. En clair, l'idéal politique « des pays » de se constituer en nation distincte au sein du Royaume s'est accommodé d'une perte relative d'autonomie.

c. – Une autonomie solidement encadrée

Dans les DFA, la question de l'autonomie politique est historiquement sensible. Portée de longue date par une partie des forces politiques, sans pour autant être relayée par l'électorat dans ces choix partisans, elle a connu un regain d'intérêt au tournant des années 2000. Elle est cependant difficile à appréhender dans son contenu concret, tant il est vrai qu'elle est investie de sens ou mobilisée dans des registres discursifs différents, ce qui est source de nombreuses confusions. D'autant que les critères établis par la Constitution de 1958 pour circonscrire les collectivités d'Outre-mer dotées de l'autonomie ne sont pas nécessairement d'un grand secours pour clarifier le débat et que le terme reste particulièrement imprécis dans le lexique juridique français.

S'il est vrai que l'autonomie, telle que la notion apparaît dans la Constitution, semble se résumer à l'exercice d'un nombre restreint de compétences, il convient sans doute de s'interroger sur sa portée dans les faits ; il convient également de s'arrêter sur les degrés différenciés d'autonomie – dans le contexte institutionnel français – auxquels peuvent prétendre les collectivités territoriales, en particulier celles situées Outre-mer.

Une telle démarche passe, au-delà la distinction opérée par les articles 73 et 74 de la Constitution, par la combinaison de quatre éléments au moins : l'exercice des compétences, l'organisation administrative et le régime législatif, sans oublier la nature des relations tissées avec l'État au sein du cadre institutionnel ainsi défini (et qui peut être fondé sur un rapport de dépendance économique limitant l'autonomie politique).

S'agissant des collectivités françaises de la Caraïbe régies par l'article 73 de la Constitution, qu'il s'agisse de celles en voie de pérennisation (Département et région de la Guadeloupe) ou de celles en voie de création (collectivités uniques de Guyane et de Martinique), il est clair que leur organisation administrative peut varier. La Guyane a fait le choix d'une commission permanente sur le modèle des régions et des départements, la Martinique celui d'un conseil exécutif responsable devant

l'assemblée délibérante. Quant aux compétences exercées, elles peuvent être plus ou moins étendues à un moment donné en fonction de l'usage fait de l'exercice du pouvoir de dérogation normative prévu à l'article 73 al. 3 de la Constitution ; pouvoir dont le champ d'application a été récemment étendu au domaine réglementaire, tout comme la durée des habilitations par l'intermédiaire desquelles il s'exerce, même si la procédure de mise en œuvre demeure complexe et solidement encadrée.

Dans tous les cas, toutefois, subsiste le poids des interventions de l'État central, notamment en matière de politique économique ; interventions qui peuvent contraindre très fortement les choix opérés en aval par les élus territoriaux et réduire leur marge d'action. À cela s'ajoutent les dispositions de l'article 13 de loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (Art. L. 1451-1 du code général des collectivités territoriales). Ces dispositions réhabilitent le pouvoir de substitution du préfet désormais doté d'une capacité d'intervention spécifique dès lors que l'absence de décision des autorités locales est susceptible de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois<sup>49</sup>.

Au total, le vent de réforme qui souffle sur l'ensemble des territoires non-indépendants de la Caraïbe a conduit à introduire, ou à envisager, des changements parfois substantiels à la fois dans leurs rapports avec leur centre de rattachement et dans leur fonctionnement interne. Une évaluation ex-ante, et lorsque le recule le permet, ex-post, de ces réformes ou projets révèle le caractère pour le moins problématique des résultats attendus. A cela s'ajoute la difficulté de concevoir et mettre en œuvre des solutions adaptées aux situations locales prenant en compte les attentes contradictoires des populations.

---

<sup>49</sup> Il est vrai cependant que le Parlement a modifié la teneur du texte initial en imposant une concertation obligatoire entre le préfet et les autorités locales. En outre la procédure déclenchée par ce dernier est conclue par le gouvernement en cas d'échec.

## B. – Des résultats incertains

L'impasse portoricaine, les premières déconvenues dans les TBOM et le paradoxe antillo-guyanais d'une uniformisation rampante associée à une différenciation institutionnelle croissante, témoignent de ces difficultés.

### 1. – L'impasse portoricaine

S'il est un territoire où la situation reste pour le moment sans issue, c'est bien l'île de Porto Rico. Le statut de l'ancienne colonie espagnole et ses relations avec les États-Unis alimentent de manière permanente les échanges politiques insulaires. Ces débats opposent trois séries de protagonistes : d'une part, ceux qui considèrent que le statut politique actuel, moyennant quelques améliorations, reste une option viable ; d'autre part, ceux qui estiment que le même statut n'est ou ne devrait être qu'un compromis temporaire, en attendant la mise en œuvre de solutions permanentes, épurées des dernières scories coloniales, et permettant une intégration pleine et entière au sein de l'Union fédérale ; et, enfin, ceux qui soutiennent qu'un éventuel accès à l'indépendance perpétuerait les liens étroits avec les États-Unis sous la forme d'une convention avec le gouvernement fédéral. Ces points de vue divergents sont néanmoins sous-tendus par le sentiment unanimement partagé que le peuple de Porto Rico aspire à une pleine représentation politique, notamment à travers l'exercice d'un droit de regard sur la législation qui lui est imposée.

Toutefois, malgré l'intérêt manifesté par le Congrès fédéral, notamment depuis 2005, pour la question portoricaine, la 111<sup>e</sup> législature s'est soldée, à l'instar de celles qui l'ont précédée, par un constat d'échec. Le projet de loi (HR 2499) déposé à la Chambre des Représentants des États-Unis le 19 mai 2009 par Pedro Pierluisi<sup>50</sup>, délégué

---

<sup>50</sup> Membre du *Partido Nuevo Progresista*, favorable à la transformation de Porto Rico en 51<sup>e</sup> état, Pedro Pierluisi est affilié au Parti Démocrate dont le correspondant naturel est le *Partido Popular Democrático* qui, lui, est historiquement lié au statut actuel qu'il continue de défendre.

portoricain au Congrès fédéral (*Resident Commissioner*), est resté sans lendemain. Il prévoyait un référendum proposant le choix entre le maintien du statut actuel d'État libre associé, assorti d'une consultation tous les 8 ans en cas de vote positif, et une évolution, soit vers la transformation en 51<sup>e</sup> état « sur un pied d'égalité avec les autres états » de l'Union, soit vers une « nation souveraine, pleinement indépendante ou en libre association avec les États-Unis »<sup>51</sup>.

Les résultats du plébiscite organisé par le gouverneur PNP Luis Fortuño n'ont été guère plus concluants que ceux recueillis lors des précédentes consultations (voir tableau n° 3). Ils rappellent singulièrement ce qui s'est passé en 1998, lorsque les leaders des mouvements autonomiste (PPD) et indépendantiste (PIP) ont estimé que la définition de l'Etat libre associé proposée par l'administration PNP à l'initiative du plébiscite, avait été délibérément altérée afin de favoriser l'option en faveur du 51<sup>ème</sup> état. Il en avait résulté une majorité d'électeurs ayant fait le choix d'« aucune des options précédentes » (50,3 %), délivrant un message au Congrès fédéral selon lequel si l'électorat portoricain n'était pas sûr de ce qu'il voulait, il était néanmoins certain qu'il ne souhaitait pas la création d'un 51<sup>ème</sup> état, cette option n'ayant obtenu que 46,5 % des voix.

En 2012 un scénario similaire, fortement teinté des manœuvres du leader du PNP, s'est reproduit. D'une part, le vote s'est déroulé en deux parties. A la première question posée – *Etes-vous favorable au maintien du statut actuel de Porto Rico ?* – une majorité d'électeurs, soit 54 % contre 46 % a clairement rejeté le statut actuel. Toutefois, aucune option claire – création d'un 51<sup>ème</sup> état, indépendance, Commonwealth souverain (ou libre association souveraine) – ne s'est dégagée à la suite d'une deuxième question posée à l'électorat. Il convient de signaler que ce plébiscite en deux parties a été organisé le même jour que les élections générales, le 6 novembre 2012, ce qui a contribué à brouiller les enjeux – le gouverneur sortant du PNP qui a pris l'initiative du plébiscite a d'ailleurs été défait aux élections générales – et a incité le leader du PPD à appeler à répondre oui à la première question et à voter blanc pour la seconde. Il en résulte une victoire du PPD difficile à interpréter, compte tenu du partage des votes entre les élections régionales et le plébiscite. Si la création d'un 51<sup>ème</sup> état arrive en tête des trois alternatives proposées avec 44,4% des suffrages exprimés, il n'en demeure pas moins que les votes blancs combinés avec ceux en faveur du Commonwealth souverain en obtiennent 50,7%. On remarquera que l'option en faveur du 51<sup>ème</sup> état est en recul par rapport à 1998 (-2,1%). C'est dire que la situation paraît plus que jamais bloquée dans l'ancienne colonie espagnole [Annexe 2.3].

---

<sup>51</sup> K. BEA, R. S. GARRETT, *Political Status of Puerto Rico: Options for Congress*, Washington, Congressional Research service, 2010.

Deux séries de facteurs conspirer, en se renforçant mutuellement, au maintien du statut quo : l'absence de consensus politique au sein de l'espace politique insulaire et les réticences du Congrès fédéral face au coût que représenterait la transformation de Porto Rico en 51<sup>e</sup> état, cette option n'ayant pas cessé de gagner du terrain dans l'opinion depuis 1967.

**Tableau – Résultats des Plébiscites Portoricains sur le statut**

|             | Etat libres associé | Création d'un 51 <sup>ème</sup> Etat | Indépendance | Libre Association | Nuls / Blancs | Participation |
|-------------|---------------------|--------------------------------------|--------------|-------------------|---------------|---------------|
| <b>1967</b> | 425,132             | 274,312                              | 4,248        | N/A               | N/A           |               |
| <b>Taux</b> | 60.1%               | 38.8%                                | 0.6%         | -                 | 66.4%         |               |
| <b>1993</b> | 826,326             | 788,296                              | 75,620       | N/A               | N/A           |               |
| <b>Taux</b> | 48.6%               | 46.3%                                | 4.4%         | -                 | 73.5%         |               |
| <b>1998</b> | 993                 | 728,157                              | 39,838       | 4,536             | 787,900       |               |
| <b>Taux</b> | 0.1%                | 46.5%                                | 2.5%         | 0.3%              | 71.3%         |               |
| <b>2012</b> | N/A                 | 834,191                              | 74,895       | 454,768           | 498,604       |               |
| <b>Taux</b> | -                   | 44.4%                                | 4%           | 24.2%             | 76.7%         |               |

Source: Puerto Rico Electoral Comisión

<http://www.ceepur.org/es-pr/Webmaster/Paginas/Eventos-Electorales.aspx>



Dans ces conditions, le modèle portoricain tend à se pérenniser en dépit des contradictions qui l'affectent et de l'insatisfaction qu'il génère, sans oublier la crise économique qui frappe durement l'île depuis plus de sept ans : dans certains domaines, les autorités fédérales concèdent volontiers une large autonomie au gouvernement local, à travers par exemple la globalisation des subventions pour les programmes d'aide sociale ; dans d'autres, leurs interventions, plus ou moins indexées sur l'aspiration à une citoyenneté de plein exercice, se font de plus en plus pressantes, notamment en matière judiciaire et de police fédérale nourrissant ainsi une forme de contestation, voire de ressentiment perceptible localement<sup>52</sup>. Dans tous les cas, il n'est pas certain que la perspective de nouveaux plébiscites suffise à apporter une solution pérenne à la situation actuelle<sup>53</sup>.

## 2. – Des réformes aux effets limités dans les TBOM

Dans les TBOM, au-delà du cas des Îles Turques & Caïques où la persistance d'une corruption généralisée a sérieusement contrarié les prétentions du gouvernement

---

<sup>52</sup> A. I. RIVERA, « US Non-Independent Territories in the Caribbean: Factors Contributing to Stalemate and Potential Change in Puerto Rico and the US Virgin Islands », in P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, op. cit., p. 45-60.

<sup>53</sup> Dans le prolongement des recommandations du rapport remis en mars 2011 au Président Obama par la *Task Force* sur le statut de Porto Rico (*Report by the President's task force on Puerto Rico's status*, <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/iga/puerto-rico>), l'administration néo-progressiste actuellement au pouvoir dans l'île envisage d'organiser deux plébiscites afin de permettre aux Portoricains de se prononcer sur le choix du statut. Toutefois, si le principe des consultations semble acquis, les modalités de mise en œuvre sont loin de faire l'unanimité : alors que la *task force* (recommandation n° 3) propose un premier plébiscite ciblé sur le maintien de l'appartenance de Porto Rico à l'ensemble américain ou l'indépendance, suivi d'un second plébiscite portant sur les options disponibles à l'issue de ce premier vote, l'actuel gouverneur, Luis Fortuño, souhaite organiser un premier plébiscite sur les options non-territoriales (la transformation en 51<sup>ème</sup> état, la libre-association et l'indépendance), ce qui exclut le statut actuel d'état libre associé, suivi d'un second plébiscite portant sur ce dernier et l'option arrivée en tête lors de la première consultation. Une telle proposition se heurte bien évidemment à l'hostilité du Parti populaire démocratique (PPD) historiquement attaché au statut d'ELA. Un autre débat concerne la date d'organisation de ces plébiscites : plusieurs responsables du PNP, suspectés de vouloir instrumentaliser la procédure en l'utilisant comme levier de mobilisation électorale afin de compenser une relative perte de vitesse dans l'opinion, souhaitent coupler le premier plébiscite avec les élections générales prévues en novembre 2012, au risque de créer une confusion des enjeux. Mais le PNP reste divisé sur cette question, d'autres membres éminents, dont l'ex-gouverneur Pedro Rosselló, se prononcent précisément en faveur d'un découplage des enjeux et des votes. Enfin, l'issue de ces différentes consultations demeure plus que jamais incertaine : si l'indépendance semble exclue, le probable succès de la transformation en 51<sup>ème</sup> Etat de l'Union pourrait se heurter à l'hostilité du Congrès fédéral, dans un contexte où le *Tea party* pèse sur le jeu politique aux Etats-Unis, alors que le maintien du statu quo, en l'absence d'un renouvellement de la formule d'ELA et à cause du maintien de la clause territoriale – qui est de plus en plus rejetée sur l'île – paraît difficile à envisager.

britannique en matière de bonne gouvernance, au point de créer une situation de crise, force est d'admettre que les objectifs affichés à travers le livre blanc *Partenariat pour le Progrès et la Prospérité* n'ont pas toujours été atteints. Plusieurs problèmes persistent dans les relations entre les TBOM et le Royaume-Uni : manifestement, ce dernier hésite, à travers les gouverneurs, à utiliser pleinement les pouvoirs qui sont les siens, même dans des domaines où ils exercent directement des responsabilités, préférant la recherche du consensus avec les instances démocratiquement élues. C'est particulièrement le cas lorsque les TBOM ne reçoivent plus de financement de la part du gouvernement central. Une autre contrainte résulte du pouvoir limité du gouverneur dans certaines circonstances, ou de ses réticences à exercer son pouvoir constitutionnel de substitution ou de recours aux commissions d'enquête. En outre, la rotation des ministres et des fonctionnaires en charge des TBOM, leur connaissance et leur expérience limitées de ces territoires – caractéristiques qu'ils partagent avec les gouverneurs –, lesquels ne représentent qu'une partie de leur portefeuille, ne facilitent guère la gestion de dossiers souvent complexes. Enfin, la raréfaction des moyens financiers constitue un obstacle à la promotion de la bonne gouvernance et au renforcement des capacités institutionnelles de ces territoires que le Royaume-Uni ne cesse d'appeler de ses vœux.

En définitive, il n'y a guère à parier sur une évolution significative dans l'immédiat. Pas plus que le Royaume-Uni, les TBOM ne souhaitent un lien constitutionnel plus étroit qui pourrait se traduire par une représentation au sein du Parlement londonien. Quant à l'indépendance, elle apparaît comme un horizon éloigné, pour ne pas dire inaccessible pour le moment.

### **3. – Des questions en suspens dans la Caraïbe néerlandophone**

La disparition de la Fédération des Antilles néerlandaise et la mise en place d'un dispositif à double détente, concernant d'une part les îles BES (Bonaire, Saba et Saint-Eustache), et d'autre part, Curaçao et Sint-Maarten qui ont acquis un statut

similaire à celui d'Aruba laisse incontestablement en suspens une série de questions. En premier lieu, La Haye semble avoir renoncé à sa tradition politique de non-intégration des territoires situés outre-mer. Pourtant, le choix qui a été fait est loin de déboucher sur l'intégration complète à laquelle les populations concernées semblent aspirer. En retenant la solution de l'*Openbare Lichamen*, le Royaume a privilégié un choix qui, à bien des égards, consacre le retour à une forme de contrôle direct sur ces entités. Il n'a pas créé une nouvelle province ultramarine formée par les trois îles et ne les a pas, non plus, à des provinces existantes. Dès lors, les citoyens de Bonaire, Saba et Saint-Eustache ne participent pas aux élections provinciales se déroulant aux Pays-Bas, même s'ils participent aux élections pour la désignation des membres de la chambre des représentants et aux élections européennes.

En outre, comparé aux pays autonomes constituant le Royaume, il manque un mécanisme adéquat assurant la représentation des territoires ultramarins au sein du système politique central. Si Aruba, Curaçao et Sint-Maarten disposent d'un ministre plénipotentiaire en charge de leurs intérêts au sein du Parlement des Pays-Bas, les îles BES sont dépourvues d'un tel dispositif, en raison des modalités d'organisation des élections législatives : les candidats sont choisis sur des listes proposées par les partis politiques et non sur des bases strictement territoriales.

Enfin, comme indiqué précédemment, l'autonomie accordée à Curaçao et Sint-Maarten restent en deçà de celle dont jouit Aruba depuis 1986, ce qui pourrait entretenir un cercle vicieux de revendications.

#### **4. -Le paradoxe antillo-guyanais : une uniformisation rampante ?**

Les DFA se sont engagés dans un processus de différenciation institutionnelle marquée, qui pourrait cacher paradoxalement une forme d'uniformisation et d'alignement sur les collectivités territoriales de l'Hexagone.

Certes, la Guadeloupe a opté pour une sorte de « droit commun aménagé » de la réforme territoriale<sup>54</sup> Mais la mise en œuvre d'une telle option pourrait, au-delà du processus de différenciation institutionnelle à l'œuvre, la rapprocher de la Guyane et de la Martinique.

En effet, la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique se traduit, dans une très large mesure, par un alignement sur le droit commun des régions métropolitaines. De manière significative, le principe de « création », qui aurait pu ouvrir la voie à une certaine imagination prenant acte de la différenciation législative territoriale observée depuis plusieurs années, est occulté par celui de « fusion des compétences ». Ce dernier principe semble avoir entièrement guidé la rédaction du projet, comme le révèle la lecture de l'étude d'impact.

En dehors de la consolidation du pouvoir de dérogation normative prévu à l'article 73 al. 3 et 5 de la Constitution (habilitation désormais accordée par voie de décret en Conseil d'État pour les demandes qui relèvent du domaine réglementaire et extension de la durée d'habilitation qui peut aller jusqu'à 6 ans) prévu par la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73, et de la dissociation du Conseil exécutif de l'assemblée délibérante, les changements sont peu significatifs.

Mieux : le glissement sémantique, de la notion de « création », consacrée par l'article 73 de la Constitution de 1958<sup>55</sup>, à celle de « fusion » est emblématique du retour à une certaine uniformisation. Il emporte les conséquences suivantes :

- Les compétences matérielles exercées par la nouvelle collectivité sont exclusivement celles de la région et du département. Le principe d'un

---

<sup>54</sup> J.-C. William, « Assemblée unique : l'embaras de la voie guadeloupéenne » in J. DANIEL, (ed.). *Les outre-mer à l'épreuve du changement : réalités et perspectives des réformes territoriales*, Paris: L'Harmattan (GRALE), 2011, pp. 133-145.

<sup>55</sup> « La *création* par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».

élargissement des compétences, rendu possible par l'article 73 – les actuelles régions d'Outre-mer ont obtenu par le passé des compétences d'attribution sur le fondement dudit article (octroi de mer, taxe sur les rhums...) – et dont les limites auraient pu être fixées par le Conseil constitutionnel a été écarté d'emblée, sans doute afin de s'en tenir strictement à la formulation de la question du 24 janvier 2010 posée aux Guyanais et aux Martiniquais. Il est vrai, cependant, que cette première impression pourrait être tempérée par le renforcement de la capacité normative des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et la faculté qui leur est offerte de fixer des règles, y compris dans le domaine législatif. À condition que la procédure qui s'avère longue et encadrée ne se révèle pas dissuasive, cette évolution pourrait se traduire par une diversité de situations au regard des compétences exercées par l'État et les différentes collectivités ;

- En second lieu, il est, par exemple, procédé à l'alignement du mode d'élection des membres de l'Assemblée de Martinique sur celui en vigueur jusqu'au prochain renouvellement des conseillers régionaux dans l'Hexagone en 2015, les sections électorales dont le périmètre est déterminé par les circonscriptions législatives récemment redécoupées servant d'équivalents fonctionnels aux sections départementales de l'Hexagone ;
- À cela s'ajoute une certaine régression par rapport à la situation actuelle : il en est ainsi de l'alignement pur et simple du conseil consultatif, désormais unique, sur le droit commun des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux. La suppression du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) revient à diluer la dimension culturelle des politiques publiques territoriales dans une approche à dominante essentiellement économique, négligeant du même coup les spécificités des territoires ainsi que

la volonté exprimée localement d'assumer pleinement les identités dans le cadre d'une démarche de développement<sup>56</sup>.

En outre, sans présager de ce qui pourrait sortir de la réforme territoriale lancée par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault et remodelée par le gouvernement dirigé par Manuel Valls, on peut s'attendre à un alignement progressif de la Guadeloupe sur la Guyane et la Martinique, voire un rapprochement avec les collectivités territoriales de l'Hexagone. En effet, cette réforme, qui s'étale dans la durée, vise à vider le département de sa substance et envisage sa suppression à l'horizon de 2017. La nouvelle organisation territoriale proposée confie de nouveaux blocs de compétences aux régions et renforce parallèlement les intercommunalités afin que la nouvelle architecture territoriale repose sur un couple région / intercommunalités réduisant progressivement le champ d'intervention des départements. En outre, le même gouvernement semble avoir pris une option en faveur de l'affirmation d'un pouvoir réglementaire des régions en des termes que ne renieraient pas bien des élus d'outre-mer qui plaident depuis toujours pour la reconnaissance de la diversité des territoires et le recours aux possibilités d'adaptation de la loi en fonction des spécificités dans des champs déterminés par le législateur. Un discours qui rappelle singulièrement les dispositions de l'article 73 de la Constitution conférant aux territoires qui en dépendent un pouvoir de dérogation normative leur permettant notamment d'adapter la loi. On notera également qu'il entre en résonance avec les recommandations de l'Association des régions de France (ARF), elle aussi favorable à l'attribution aux régions d'une mission de fixation, par un « pouvoir réglementaire délégué par la loi [des] des règles essentielles en matière de préservation foncière, de valorisation environnementale, de déplacements et d'urbanisme ». L'ARF propose également de

---

<sup>56</sup> Initialement, le projet de loi reprenait purement et simplement la formule de droit commun applicable aux régions de l'Hexagone. Un amendement présenté au Sénat a néanmoins permis de maintenir la culture dans l'appellation du nouveau conseil consultatif – désormais dénommé *conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation* – et la création en son sein de deux sections : une section économique, sociale et environnementale et une section de la culture, de l'éducation et des sports

sortir de « l'égalitarisme républicain en matière de décentralisation », accepte le principe d'une différenciation dans l'exercice des compétences sur le fondement d'expérimentations – qui peuvent être uniques – réalisées par telle ou telle région qui pourrait être la seule à en bénéficier<sup>57</sup>. Il est clair qu'une telle proposition fait écho aux revendications régulièrement formulées par les élus d'outre-mer et qui ont été partiellement entendus à travers les réformes s'appliquant, au-delà du cas de la Guyane et de la Martinique, aux collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. Elle pourrait annoncer à terme, si le gouvernement va jusqu'au bout de sa logique, un certain alignement entre les collectivités territoriales situées outre-mer, dont les futurs ex-départements-régions de la Guyane et de la Martinique, et celles de l'Hexagone, en passant par la Guadeloupe.

Ainsi, de nouvelles formules de gouvernance adossées à des conceptions renouvelées de l'autonomie structurent les modèles qui tendent à émerger dans les territoires non-indépendants de la Caraïbe, au terme de processus parfois longs et complexes. Dans ce contexte, les Antilles et la Guyane françaises ont opté pour des voies différenciées en vue d'une simplification institutionnelle, dont les effets ne pourront être réellement évalués qu'à l'aune des pratiques des acteurs.

---

<sup>57</sup> Les Régions au cœur du nouvel acte de décentralisation, ARF, Association des régions de France, Dossier de presse, 4 juillet 2012.

## *Conclusion*

La Caraïbe constitue, avec le Pacifique, l'une des rares régions dans le monde où subsistent des territoires non-indépendants. Pour la plupart, les dispositifs institutionnels et politiques régissant les liens entre ces derniers et les centres dont ils dépendent ont été forgés entre les années 40 et 60 du vingtième siècle, dans le souci de concilier les aspirations économiques, politiques et culturelles s'exprimant localement et de définir le cadre d'exercice de la citoyenneté. La régression de la capacité contributive des États, l'évolution du contexte mondial et des attentes des populations sont autant de facteurs qui ont contribué à déstabiliser les modèles établis. Si les territoires ont, dans l'ensemble, renoncé à la perspective d'une indépendance à court terme, ils n'en demeurent pas moins en quête d'un nouvel équilibre dans leur rapport aux métropoles et dans leur fonctionnement interne. Le croisement des expériences menées dans différents territoires de la région dévoile un remarquable espace d'ingénierie institutionnelle où la richesse et la diversité se conjuguent pour donner naissance à des formules repensées. Celles-ci se nourrissent, sur le plan institutionnel, d'une consolidation des pouvoirs et des gouvernements locaux, mais aussi de la redéfinition de l'autonomie, dont les contours, le contenu et la portée sont parfois revus à la baisse, indépendamment des traditions politiques dans lesquelles elle s'inscrit. Sans doute, les modèles en gestation sont-ils loin d'être stabilisés. Leurs limites sont parfois déjà perceptibles. Ils contribuent néanmoins à éclairer les réformes en cours dans les DFA, gagnés eux aussi par ce vent de changement. Il serait sans doute prématuré de tirer des conclusions définitives à propos de cette évolution qui, dans certains cas, s'amorce à peine. Les agencements institutionnels, si novateurs soient-ils, ne valent en effet que par la façon dont ils sont appropriés et investis par les acteurs.



## **Bibliographie sommaire**

- J.-F. BAYART, *Les études postcoloniales : un carnaval académique*, Paris, Karthala, coll. Disputatio, 2010.
- K. BEA, R. S. GARRETT, *Political Status of Puerto Rico: Options for Congress*, Washington, Congressional Research service, 2010.
- M. L. BISHOP, « The French Caribbean and the Challenge of Neoliberal Globalisation: The silent death of *Tricolore* Development », in P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Ian Randle, 2009, p. 119-145.
- J. BOURNE, *The Ambiguity of our U.S. Citizenship. A Paper delivered at a forum of the Virgin Islands Humanities Council*, St. John, Virgin Islands, 2005.
- P. CLEGG & D. KILLINGRAY (eds). *The non-independent territories of the Caribbean and Pacific: Continuity or change?*, London: Institute of Commonwealth Studies, 2012.
- P. CLEGG, *Governance in the UK Overseas Territories: The Case of the Turks and Caicos Islands*, 2010. [<http://sta.uwi.edu/conferences/09/salises/documents/P%20Clegg.pdf>]
- P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Ian Randle, 2009.
- P. CLEGG, « The UK Caribbean Overseas Territories: Extended Statehood and the Process of Policy Convergence », in L. DE JONG, D. KRUIJT (eds), *Extended Statehood in the Caribbean. Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*, Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005, p. 125-156.
- F. COOPER, *Le colonialisme en question : théorie, connaissance, histoire*, Paris, Payot, coll. Essais, 2010.
- C. G. CORBIN, « Constitutional Reform and Political Identity in the Non-Independent Caribbean », *Caribbean Perspectives*, janvier, 2009.
- J. DANIEL, « Cadre institutionnel et vie politique Outre-mer », *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 127-139.
- J. DANIEL, « Development policies in the French Caribbean: from State centrality to competitive polycentrism », in A. M. BISSESSAR (ed.), *Policy Transfer, New Public Management and Globalization. Mexico and the Caribbean*, Lanham, University Press of America, 2002, p. 97-113.
- J. DANIEL, « La citoyenneté inachevée : une analyse comparative des situations antillaises et portoricaine », in N. L. GREEN & M. POINSOT (eds), *Histoire de l'immigration et question coloniale en France*, Paris, La documentation française-Centre national de l'histoire de l'immigration, 2008, p. 139-144.
- J. DANIEL, « La crise sociale aux Antilles françaises », in *EchoGéo*, 2009, [mis en ligne le 30 mars 2009], [<http://echogeo.revues.org/index11117.html>].

J. DANIEL, « Les élus face à la réforme institutionnelle et à l'acte II de la décentralisation : la difficile conciliation d'aspirations contradictoires », in Th. MICHALON (dir.), *Entre assimilation et émancipation : l'Outre-mer français dans l'impasse*, Rennes, Editions les Perséides, 2006.

J. DANIEL, (ed.). *Les outre-mer à l'épreuve du changement : réalités et perspectives des réformes territoriales*, Paris: L'Harmattan (GRALE), 2011.

J. DANIEL, « Regards croisés sur les réformes institutionnelles dans les départements français d'Amérique et les territoires non-indépendants de la Caraïbe » in J. DANIEL (ed.), *Les outre-mer à l'épreuve du changement : réalités et perspectives des réformes territoriales*, Paris: L'Harmattan (GRALE), 2011, pp. 31-64.

J. DANIEL, « Trajectoires de décolonisation dans la Caraïbe, Pluralité d'expériences, ambivalence de incertitude des situations » in FABERON J-Y, FAYAUD V. & REGNAULT J-M (eds), *Destins des collectivités politiques de l'Océanie, Peuples, populations, nations, Etats, territoires, pays, patries, communautés, frontières*, 2 vols, Vol. 1 : Théorie et Pratique, Aix-Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011, pp. 185-193.

J. DANIEL, « Pouvoir central, Pouvoir local : essai de sociologie de l'administration à la Martinique », *Revue française d'administration publique*, n° 31, 1984, p. 72-88.

J. DANIEL, « The construction of dependency: Economy and Politics in the French Antilles », in A. G. RAMOS & A. I. RIVERA ORTIZ (eds), *Islands at the crossroads: politics in the non-independent Caribbean*, Kingston, Jamaica, Boulder, Ian Randle Publishers; Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 61-79.

J. DANIEL, « De la domiciliation des pouvoirs locaux au triomphe de la gouvernance : les nouvelles visions de la proximité ultramarine » in CHICOT P-Y.(ed.), *Décentralisation et proximité. Territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Paris: Dalloz-Sirey, 2013, pp. 59-73.

A. M. DAVILA, *Sponsored identities: Cultural politics in Puerto Rico*, Philadelphia, Temple University Press, coll. Puerto Rican studies, 1997.

J. DUANY, E. PANTOJAS GARCÍA, « Fifty years of Commonwealth: The Contradictions of Free Associated Statehood in Puerto Rico », in L. DE JONG, D. KRUIJT (eds), *Extended Statehood in the Caribbean. Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*, Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005, p. 21-57.

J. DUANY, *Puerto Rican Nation on the Move. Identities on the Island and in the United States*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 2002.

M. GIRAUD, « Revendication identitaire et "cadre national" », *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 95-108.

L. DE JONG, D. KRUIJT (eds), *Extended Statehood in the Caribbean: Paradoxes of quasi colonialism, local autonomy and extended statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*, Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005.

A. KAZANCIGIL, *La gouvernance pour ou contre le politique ?*, Paris, Armand Colin, coll. Cursus, 2010.

D. MARTIN, *L'identité en jeux : pouvoirs, identifications, mobilisations*, Paris, Karthala, coll. Recherches internationales, 2010.

J. L. MCELROY, K. SANBORN, « The propensity for dependence in small Caribbean and Pacific Islands », *Bank of Valetta Review*, n° 31, 2005, p. 1-16.

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Foreign and Commonwealth Office: Contingent Liabilities in the Dependent Territories*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 13 1997/98, May 30. London, The Stationary Office, 1997.

E. R. RAMOS, *The Legal Construction of Identity. The Judicial and Social Legacy of American Colonialism in Puerto Rico*, Washington, American Psychological Association, 2001.

F. RENO, « Les usages politiques des notions d'“intérêts propres” et “spécificités” », in J. DANIEL (dir.), *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 73-90.

A. I. RIVERA, « US Non-Independent Territories in the Caribbean: Factors Contributing to Stalemate and Potential Change in Puerto Rico and the US Virgin Islands », in P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Ian Randle, 2009, p. 45-60.

R. SANDERS, « The benefits of Being neither Fish nor Fowl: The UK Caribbean Overseas Territories in the International Community », in P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Ian Randle, 2009, p. 87-97.

W. VLCEK, « Governing the Offshore: Non-independent Caribbean Jurisdictions, the EU and the International », in P. CLEGG & E. PANTOJAS GARCÍA (eds), *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and opportunities in the Twenty-First Century*, Kingston, Ian Randle, 2009, p. 98-118.