



HAL
open science

Les usages politiques des notions d’ “ intérêts propres ” et de “ spécificités ”: les cas de Saint- Martin et de Saint Barthélémy

Fred Reno

► To cite this version:

Fred Reno. Les usages politiques des notions d’ “ intérêts propres ” et de “ spécificités ”: les cas de Saint- Martin et de Saint Barthélémy. J. DANIEL (dir),. L’outre-mer à l’épreuve de la décentralisation, l’Harmattan, pp 56-73, 2007. hal-02425696

HAL Id: hal-02425696

<https://hal.univ-antilles.fr/hal-02425696v1>

Submitted on 31 Dec 2019

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.

Les usages politiques des notions d' « intérêts propres » et de « spécificités » : les cas de Saint- Martin et de Saint Barthélemy

Fred Reno, professeur de science politique
Université des Antilles

Saint Martin et Saint Barthélemy ont cessé d'être des dépendances de la Guadeloupe le 7 décembre 2003. A l'occasion de la consultation organisée à cette date, les populations de ces deux collectivités se sont prononcées massivement contre leur rattachement à l'archipel guadeloupéen et pour l'application du régime de spécialité de l'article 74 qui leur offre le statut de collectivité d'outre-mer et leur permet désormais d'établir une relation directe avec Paris.

Ce double effet de la consultation du 7 décembre résulte d'une démarche rationnelle de construction d'un référentiel du changement statutaire notamment autour des notions d'intérêts propres et de spécificité.¹ Si cette démarche initiée par les élites locales influence la vision globale que l'on a de l'évolution de l'outre-mer au sommet de l'Etat, elle bénéficie

¹ La notion de référentiel est définie Pierre Muller *Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques*, Revue française de science politique, Année 1992, Volume 42, Numéro 2 p. 275 - 297

Ce référentiel du changement outre-mer est présenté, dans les termes qui suivent, par le chef de l'Etat dans un discours prononcé à Madiana dans la ville de Schoelcher à la Martinique : « La situation actuelle et l'évolution du monde moderne exigent à l'évidence que soient bien davantage reconnues et respectées la personnalité, la sensibilité et la culture de l'outre-mer dans toute sa diversité. Il faut donc inventer un modèle original de développement comportant à la fois un transfert accru de responsabilités vers vos sociétés et vers leurs élus tout en maintenant les solidarités française et européenne... Parce que vos départements sont géographiquement très éloignés des centres de décisions nationaux, parce que les problèmes que vous rencontrez sont très spécifiques par rapport à ceux du reste du pays, parce que vous évoluez dans un environnement international particulier, tout cela justifie une politique très ambitieuse de transfert de responsabilités... L'institution départementale, fondée sur l'assimilation, et qui a longtemps été synonyme de progrès et de dignité, a, probablement, atteint ses limites... Ma conviction est que les statuts uniformes ont vécu et que chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, un statut sur mesure.»

d'un contexte favorable à l'expression de la diversité et des identités². La nouvelle rédaction de la constitution française en est une illustration.

Le texte révisé est d'une souplesse telle que la frontière entre les articles 73 et 74 est aujourd'hui quasi artificielle. L'article 74 qui consacre le statut de Collectivité d'Outre-Mer permet à la Polynésie d'avoir un président et un gouvernement autonomes et au futur conseil général de Saint Martin d'avoir des compétences qui pour l'essentiel renvoie au principe d'identité législative. Même s'ils se déroulent, en même temps, les processus d'adoption du statut de COM par les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ne sont pas identiques. Certes, ils se manifestent dans les deux cas par le souhait d'accéder directement au centre, par la rupture de la médiation des conseils général et régional de la Guadeloupe et donc par la volonté de sortir de l'espace politico-administratif guadeloupéen. Mais cette volonté commune s'est traduite sur le terrain par des formes et une intensité de mobilisation différentes. Autrement dit, si la souplesse de la notion d'« intérêts propres » contenue dans le texte de la constitution autorise des usages variables seule la capacité de mobilisation des élites locales semble expliquer les différences dans la gestion étatique du dossier statutaire.

L'offre institutionnelle n'a pas reçu le même accueil dans les deux îles. Les autorités locales de Saint-Barthélemy se réjouissent du résultat, celles de Saint-Martin sont amères et crient à l'injustice. En réalité pour l'observateur cette inégalité de l'offre reflète deux approches du consensus politique dont le gouvernement a fait la condition première du changement.

D'un point de vue heuristique, le cas de ces deux îles est particulièrement intéressant. Il illustre un processus d'émergence, par le bas, d'une politique étatique. En effet, la comparaison des deux expériences permet d'évaluer le poids des stratégies identitaires et plus généralement de la mobilisation politique locale dans la formulation et la mise en œuvre de la réponse gouvernementale. Contrairement aux idées reçues, la périphérie est loin d'être un simple instrument manipulé par le centre. Dans ces territoires, les élites locales ont influencé la mise à l'agenda, par les autorités centrales, de la question statutaire en détachant cette question du débat institutionnel guadeloupéen. Elles ont réussi ainsi à en faire une affaire spécifique.

² voir par exemple Evelyne Ritaine, *Territoire et politique en Europe du sud*, Revue française de science politique 1994 vol. 44 n°1 p. 75-99

I/ "separate status within France" ou le choix d'une relation directe avec le centre

En accédant au statut de Collectivité d'Outre-Mer les îles du nord sortent de l'espace guadeloupéen et sont rattachées directement à Paris.

Le nouveau statut dote les deux îles de la même configuration institutionnelle mais de compétences sensiblement différentes..

I-1 Une architecture institutionnelle commune, des compétences inégales

Les dispositions législatives transformant les communes de Saint Martin et de Saint Barthélémy en collectivités d'outremer résultent directement d'un choix populaire et d'un projet politique fait par deux îles que tout semble séparer.

Situées au nord de la Guadeloupe, elles sont différentes à plus d'un titre.

Par sa taille et sa démographie, Saint Martin (56 km² et environ 35000 habitants) devance largement sa « consoeur » (24 km², 7000 habitants) .

En revanche si l'on retient comme critère du niveau de vie, le revenu moyen des foyers et le taux de chômage, la comparaison est largement favorable à Saint Barthélémy¹

Distinctes l'une de l'autre sur les plans démographique et économique, elles le sont aussi sur le plan ethnique.

Si les Saint-Martinois forment aujourd'hui une population cosmopolite, les Saint-Barths constitue un des rares territoires de la région peuplé d'habitants en quasi-totalité d'origine européenne. L'immigration en provenance des pays anglophones voisins, de République Dominicaine et d'Haïti est vraisemblablement à l'origine de la croissance démographique spectaculaire de Saint-martin qui, en vingt ans, est passé de 8000 à 35 000 habitants. Cette augmentation génère des contraintes autrement plus complexes que dans l'autre territoire.

Comme on le verra, le nouveau statut politique proposé par le gouvernement prend en compte ces réalités socio-économiques. Les nouvelles institutions s'inspirent du modèle départemental et de la commune pour l'élection des membres de l'assemblée délibérante. Celle-ci prend le nom de conseil général. Celui-ci hérite des attributions de l'ex-commune, des compétences du département et de la Région de la Guadeloupe . Elle dispose aussi des nouvelles prérogatives accordées aux collectivités après la révision de la constitution.

¹ A Saint Barthélémy en 2001 le revenu moyen était de 19 720 euros contre 8 839 à Saint Martin. A titre de comparaison il était de 15 551 euros en France. Au 30 avril 2004 le taux de chômage atteignait le chiffre de 14, 4 % à Saint Martin alors qu'il n'était que de 4,2 % à Saint Barthélémy. En Guadeloupe, pour la même année on comptait 23, 5% de chômeurs, en France, 10,1%)

Le nouveau Conseil général est élu pour cinq ans. L'élection de ses membres se déroule au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle. Une « prime majoritaire » est attribuée à la liste ayant recueillie la majorité des suffrages exprimés. L'objectif étant que l'éventuel multiplicité de listes ne soit pas dommageable à la stabilité politique du territoire.

Ce dernier dispositif pourrait avoir des effets positifs à Saint-Martin où la lutte pour la succession est ouverte. Le maire est confronté à plusieurs oppositions y compris au sein de sa propre majorité. L'évolution statutaire est devenu au fil du temps le thème majeur de la vie politique. Objet nécessairement consensuel, il est aussi un enjeu de la compétition politique locale. La prise de parole et le positionnement sont comme des passages obligés pour tous ceux qui envisagent de remplacer Albert Fleming qui, à plusieurs reprises, a manifesté sa volonté de se retirer de la vie politique. A la différence de ce qui se passe dans l'autre île, le risque d'émiettement de l'échiquier politique y est réel. Le débat statutaire est à la fois le révélateur de ce risque et le moyen de le différer. Il met en scène les partisans et les opposants au maire tout en les rassemblant dans un consensus ambigu.

A Saint Barthélémy, le fauteuil de maire n'est pas à prendre. Bruno Magra bénéficie d'une grande popularité et d'un charisme qui rendent l'opposition résiduelle. Certains n'hésitent pas à considérer cette situation comme étant une forme d'autoritarisme et soupçonne même le maire de vouloir occuper le siège de premier président du conseil général de Saint Barthélémy après l'adoption du projet de loi organique.

Dans ce projet, le président est désigné par l'assemblée qui élit également un conseil exécutif. Le président est responsable devant le conseil général qui peut le renverser par une « motion de défiance constructive » Autrement dit le renversement du président n'est effectif qu'après l'élection simultanée de son successeur.

Un conseil économique, social et culturel est mis en place avec des compétences consultatives.

Les deux îles partagent ce schéma institutionnel qui s'inspire fortement du modèle départemental. Il faut toutefois observer un découpage singulier de Saint-Martin en trois conseils de quartier. Le conseil général détermine la composition, les règles de fonctionnement et les prérogatives de ces structures infra-territoriales qui seront consultatives. Il s'agit là d'une originalité qui n'a pas d'équivalent dans l'autre île.

Maigre consolation face au pouvoir local et à l'autonomie que confère le nouveau statut à Saint Barthélémy. En effet si la république garantit l'autonomie de l'ancienne colonie suédoise, pour des raisons qui tiennent à ses spécificités géographiques et historiques et à ses intérêts propres, elle refuse son application immédiate à Saint Martin en raison de la fragilité

financière de la collectivité. Concernant les attributions de la nouvelle collectivité, la décision gouvernementale était principalement attendue dans deux domaines, l'immigration et la fiscalité.

En matière d'immigration le texte semble particulièrement favorable aux autorités locales des deux îles et viser principalement Saint-Martin.

« les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile ne sont applicables... que sur mention expresse ». Autrement dit le droit commun qui consacre le pouvoir régalien dans ce domaine peut ne pas s'appliquer. En outre toute autre question relative à l'immigration (autre que l'entrée et le séjour) relèverait des attributions locales. Cette formulation augure des évolutions conformes à la volonté du ministre de l'outre-mer de doter les collectivités d'outre-mer des moyens juridiques de faire face à l'afflux d'immigrants clandestins¹

Sur le plan fiscal, Saint Barthélémy, à la différence de Saint Martin, obtient des dérogations importantes et notamment la possibilité d'octroyer aux résidents de l'île un statut particulier qui conforte les avantages actuels²

En réalité, les arguments du ministre reprennent une revendication des élus de l'île.

Ce nouveau statut est avant tout l'instauration d'un rapport privilégié avec L'Etat et la fin de la dépendance administrative des îles du nord vis-à-vis du « continent guadeloupéen ».

Les nouvelles relations avec Paris peuvent désormais s'apprécier à un double niveau.

Au plan local, si l'on observe une domiciliation plus forte du pouvoir, les autorités étatiques gardent le monopole de l'expertise et pourraient influencer ainsi les affaires locales. Ceci vaut notamment pour Saint Martin qui n'a pas, pour l'heure, les moyens de mettre en place des services techniques qui se substitueraient à ceux du département et de la région de Guadeloupe.

¹ Avant François Barouin, Brigitte Girardin qui l'a précédé au poste de ministre de l'outre-mer s'exprimait dans les termes suivants à l'occasion d'un discours prononcé à Saint-Martin : « La souplesse offerte par l'article 74 permettra une meilleure adaptation des politiques publiques aux réalités locales. Ainsi, dans un domaine éminemment sensible ici ; celui de l'immigration, le « décrochage » d'avec le droit commun, d'ailleurs partiellement engagé, pourrait être plus important. Le Gouvernement n'est pas hostile à la détermination d'un régime juridique adapté à vos spécificités ».

² « Le transfert à la nouvelle collectivité d'outre-mer de la compétence fiscale permettra aux futures institutions de l'île d'instaurer une fiscalité adaptée à la situation particulière de l'île et admise par tous. Afin d'éviter l'évasion fiscale et la fraude à l'impôt, et eu égard au caractère attractif de l'île, qui pourrait inciter de nombreux contribuables métropolitains à s'y installer, et à sa superficie exiguë, qui interdit tout afflux important de population nouvelle, sauf à compromettre le cadre de vie qui fonde son activité touristique, une convention fiscale entre l'État et la nouvelle collectivité précisera les modalités selon lesquelles les personnes qui ne peuvent justifier d'une durée de résidence sur l'île, au moins égale à cinq ans, seront soumises à la fiscalité directe édictée par l'État ; en revanche, les personnes qui justifieront de cette durée de résidence seront soumises, à Saint-Barthélemy, à la seule fiscalité locale ».

Des conventions entre l'État et la collectivité d'outre-mer fixeront les modalités selon lesquelles des agents et des services de l'État seront mis à la disposition, en tant que de besoin, des deux îles. Ces conventions prévoient notamment la mise à disposition du président du conseil général de la nouvelle collectivité des services déconcentrés de l'État pour la préparation et l'exécution des délibérations de l'assemblée ainsi que les conditions dans lesquelles des organismes et établissements publics métropolitains concourent aux services publics locaux

Quant à la représentation nationale des populations locales, le texte envisage une représentation de chaque île au parlement et au Conseil économique et social dans les conditions définies par des lois organiques.

La différence majeure entre les deux territoires concerne le principe d'autonomie. Son application sera effective à Saint Barthélémy et différée à Saint Martin.

A Saint-Martin, le futur conseil général a la faculté de demander au premier ministre le bénéfice du principe d'autonomie en 2012¹, après une période transitoire de « tutelle étatique »

A titre provisoire la présence du centre sera donc plus affirmée à Saint Martin. L'autonomie réclamée par les autorités locales a été refusée par le gouvernement. L'exposé des motifs contenu dans le projet de loi organique est de ce point de vue sans équivoque.

« La situation financière délicate dont la nouvelle collectivité d'outre-mer héritera de l'actuelle commune de Saint-Martin conduit à prévoir des dispositions transitoires en matière de contrôle de légalité et d'information du représentant de l'État ; ces dispositions cesseront d'avoir effet au terme d'un délai de cinq ans à compter de la première élection du conseil général »².

A l'évidence, les difficultés de gestion de la municipalité ont été pris en compte dans l'offre institutionnelle faite par Paris.

Les relations des deux collectivités d'outre-mer avec l'union européenne montre, une nouvelle fois, la différenciation de la réponse étatique. Cette fois, la différenciation porte sur les perspectives offertes aux îles.

¹ « À compter de la première réunion qui suivra son renouvellement postérieurement au 1^{er} janvier 2012, le conseil général de Saint-Martin peut, à la majorité absolue de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de la collectivité en vue de lui conférer l'autonomie prévue à l'article 74 de la Constitution. Cette résolution est transmise au Premier ministre ».

² Projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

Le texte va jusqu'à envisager la sortie des Saint-Barths de l'espace européen³. Il s'agit là d'une revendication des autorités actuelles du territoire qui souhaitent sortir de l'espace européen pour se préserver d'une législation communautaire jugée trop contraignante. Elles préféreraient perdre ainsi le bénéfice des fonds structurels et garder une plus grande autonomie dans leur relation commerciale avec l'extérieur et les Etats-Unis en particulier.

Le silence du texte gouvernemental sur les relations entre la collectivité saint-martinoise et l'union européenne traduit la volonté locale de rester dans le cadre communautaire pour continuer à percevoir les fonds structurels. L'alignement de Saint-Martin et de Saint Barthélémy sur le régime de spécialité législative est d'abord la victoire des îles du nord contre le « continent guadeloupéen » comme il est coutume de désigner la Guadeloupe.

I-2 Paris contre Basse-Terre ou le transfert stratégique de la dépendance

Outre les deux îles du nord, trois îles dites du sud participent à la formation de l'archipel. Il s'agit de: Marie-Galante, la Désirade, les Saintes. Avant la consultation du 7 décembre l'archipel guadeloupéen comptait donc un « continent » et cinq dépendances. La revendication du statut de collectivité d'outre-mer contenu dans la constitution révisée du 28 mars 2003 s'est construite par un processus de différenciation de l'identité continentale des identités périphériques. Cette démarche est symboliquement contenu dans le slogan de la mobilisation saint-martinoise *Separate status within France*.

Ce slogan en anglais lancé pendant la campagne qui a précédé la consultation du 7 décembre est chargé de sens. Il exprime par la forme et sur le fond les dimensions identitaire et politique de la revendication statutaire. Cette démarche à double détente n'est pas nouvelle et se vérifie aussi pour l'île de Saint-Barthélémy .

D'après le maire, la communauté saint-bart ne doit pas être troublée dans son équilibre social par l'inadéquation d'un système qui a prouvé ses dysfonctionnement et ses limites. Les mesures législatives et administratives applicable pour le département de la Guadeloupe peuvent se révéler en totale opposition avec les réalités des spécificités locales. Seul un statut adapté aux particularismes de Saint-Barthélémy hérités de l'époque suédoise peut d'après lui permettre de préparer l'avenir économique et social de l'île.

³ «En cas d'accession de la collectivité de Saint-Barthélemy au statut de « pays et territoire d'outre-mer » de l'Union et des Communautés européennes et à compter de cette accession, la collectivité est compétente en matière douanière, à l'exception des mesures de prohibition à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux de la France, des règles relatives aux pouvoirs de recherche, de constatation des infractions pénales et des procédures contentieuses en matière douanière.

Lélu parle généralement de communauté, de particularismes historiques et de fiscalité pour illustrer l'inadaptation du rattachement à la Guadeloupe.

Officiellement, la séparation envisagée par les deux îles n'est pas une rupture avec le reste de l'archipel guadeloupéen. Dans un discours prononcé devant le conseil général de Guadeloupe, le maire s'empresse de le préciser dans des termes qui se veulent rassurant. « Certes, notre histoire, nos cultures sont différentes mais les liens que nous avons tissés depuis maintenant 118 ans sont forts et méritent d'être resserrés dans un ensemble caribéen en pleine expansion »¹. Les rapports entre l'ancienne commune et le département changent de nature et de cadre. La dépendance est révolue, l'espace guadeloupéen fait place à l'espace caribéen.

La sortie des îles de l'espace guadeloupéen, consécutive à la consultation du 7 décembre, peut s'interpréter comme la volonté de voir reconnaître les identités infra-insulaires. L'établissement d'une relation directe avec la métropole coïncide avec une prise en compte des intérêts de chaque collectivité.

Les élus et les socio-professionnels locaux veulent l'application de l'article 74 parce qu'ils estiment que les habitants ont des intérêts propres à protéger. Le maintien dans les limites du territoire guadeloupéens empêcherait la prise en compte des spécificités et surtout la protection d'un certain nombre de caractéristiques héritées de l'histoire. Le régime choisi par la Guadeloupe est celui de l'identité législative. Les îles du nord ont plébiscité le régime de spécialité législative. Ce plébiscite résulte d'une construction de l'identité infra insulaire face à une Guadeloupe dont on se distingue sur les plans historique et culturel.

La notion d'intérêts propres est la reconnaissance juridique de cette identité construite.

Cependant c'est moins l'identité locale que la santé économique des îles qui semble prévaloir dans la réponse étatique. Sans exclure cette hypothèse, il nous semble qu'il faut la replacer dans la dynamique globale de mobilisation qui s'est développé aux Antilles à l'occasion du débat sur le changement institutionnel et statutaire.

En réalité le nouveau statut traduit en droit une inégalité de mobilisation entre les deux îles.

II/ L'affirmation identitaire au service de la mobilisation politique

L'histoire dans les deux cas et la langue à Saint Martin sont les principaux marqueurs identitaires de la revendication politique. Cette revendication s'accompagne d'un travail opiniâtre de mise au jour d'une identité qui accorde une large part aux engagements de la France avec la Suède pour les Saint Barth et avec la Hollande pour les saint martinis.

II-1 La mémoire collective et l'identité locale comme ressources politiques

Tout est fait pour reconstruire la mémoire commune et favoriser le développement d'un sentiment d'appartenance collective. Cette stratégie rencontre une certaine efficacité. On peut penser qu'elle contribue avec plus ou moins de succès, selon les îles, à influencer l'offre institutionnelle.¹

A Saint Barthélémy c'est le fait d'avoir été une colonie suédoise rétrocédée à la France par un traité qui contient des clauses avantageuses pour l'île, qui fonde dans une large mesure la revendication identitaire. Les acteurs politiques et économiques justifient ainsi un changement politique garant d'un statut fiscal et d'un modèle de développement incompatible avec un maintien au sein de la Guadeloupe.

Possession française en 1648, l'île est cédée à la Suède en 1784. Elle redevient française en 1878 à la suite d'un traité signé entre les deux pays le 10 août 1877 après un référendum. Ce traité est le fondement d'une revendication de spécificités fiscales de Saint Barthélémy.

A l'origine, le territoire est dépourvu de ressources. Pour compenser ses faiblesses, la Suède l'exonère de toute taxe douanière et fiscale. La rétrocession de l'île à la France se fait sur la base du respect de cet engagement. Éléments historiques, éléments constitutifs de l'identité des saint Barth, puisque c'est une des rares terres françaises à bénéficier de ces avantages. Un des objectifs du nouveau statut est donc la consolidation de droits historiquement acquis.

¹ Le commentaire suivant contenu dans un Rapport récent du sénat est de ce point de vue éloquent. « Les résultats des consultations de décembre 2003 ont confirmé l'**aspiration ancienne des îles du Nord de la Guadeloupe** à des réformes leur permettant de trouver un équilibre institutionnel et juridique plus adapté à leur identité particulière ». Introduction du Rapport d'information fait au nom de la commission des lois à la suite d'une mission effectuée en Guadeloupe, à Saint Barthélémy et à Saint Martin du 9 au 14 décembre 2004, Sénat procès-verbal de la séance du 10 mai 2005 p.1

Sur le plan économique l'île a réussi à transformer ses handicaps structurels en atouts touristiques. Aujourd'hui elle est prospère. Pour comprendre cette évolution il suffit d'observer les choix qui ont été fait sur le plan touristique et la richesse de ce territoire comparés aux ressources des autres communes où îles de la Guadeloupe.

Les recettes de Saint Barthélémy et la part d'autofinancement de la collectivité feraient pâlir d'envie bon nombre de communes de France.

En 2003, Saint-Barthélemy a financé 80 % de son budget par des recettes collectées sur la commune, les ressources complémentaires provenant de la région (11 %), de l'Etat (8 %) et du département (1 %).¹

Ce qui fait dire au maire que « par des choix judicieux portant sur des investissements structurants, les élus qui dirigent notre île et ceux qui ont eu en charge sa destinée, ont su préserver l'intégralité de ses capacités de financement, tout en mettant en place les fondations d'un développement durable » Et d'ajouter : « Plus des trois quarts du budget de fonctionnement de la commune sont alimenté par ses ressources propres, l'octroi de mer en provenance de la région, les transferts étatiques représentant respectivement 14,5% et 8% du total des recettes de fonctionnement »².

On comprend dès lors le refus des Saint Barth d'être une dépendance de la Guadeloupe et leur choix de trouver une organisation juridique qui garantisse le maintien de ces avantages.

Le recours à l'histoire a la même finalité à Saint Martin. Mais à la différence de Saint Barthélémy, on privilégie la culture et notamment la langue pour singulariser la collectivité et donner un fondement à la revendication statutaire.

A Saint Martin un traité du 23 mars 1648 entre la France et la Hollande partage l'île en deux, tout en garantissant une liberté de circulation entre ces deux parties.

La volonté de singulariser les Saint-martinois est ancienne. En 1862 le gouverneur de la Guadeloupe, le général Frébault reconnaît à sa manière leur différence.

« Déjà elle prend très peu à la Guadeloupe, se revêt de vêtements anglais et s'approvisionne à Saint Barthélémy, le port étant franc, elle restera presque sans rapport avec nous...Le chef de la colonie exprime l'avis que la métropole prenne totalement à son compte la dépendance de

¹ Rapport d'information du Sénat op. cit. p. 27. « Dégageant une **capacité d'autofinancement**, la commune peut **rembourser sa dette** en capital et réduire fortement ses charges financières, qui sont passées de 0,02 % des charges totales en 1999 à 0,01% en 2003, soit 17,44 euros par habitant ». Rapport p.28

² entretien avec Bruno Magra

Saint Martin et qu'à la Guadeloupe n'incombe pas le soin de l'entretenir même partiellement... »³

Les remarques du gouverneur se traduisent aujourd'hui par une revendication locale de reconnaissance de l'anglais, comme langue maternelle ...et comme langue principale de communication et d'échange. La proposition suivante des élus au ministre situe bien l'enjeu de la revendication linguistique. « L'anglais est un élément fondamental de l'identité culturelle : ciment de cohésion sociale, moyen de communication quotidien entre les deux parties de l'île et les îles environnantes. C'est une spécificité de l'île et elle fait sa richesse (culturelle et linguistique). Elle est reconnue et doit être soutenue eu égard à l'enjeu majeur qu'elle représente pour le développement de la mono activité touristique de l'île. Les personnes physiques et morales de droit privé en usent librement dans leurs actes et conventions. Ceux-ci n'encourent aucune nullité au motif qu'ils ne sont pas rédigés dans la langue officielle »¹.

La revendication est directe et pourrait paraître quelque peu provocatrice dans un Etat de tradition centralisatrice. Elle prend plus récemment la forme d'une critique du projet de loi organique qui viderait l'identité de son contenu en occultant la question linguistique. Comparé à d'autres Collectivités d'Outre-Mer Saint-Martin serait victime d'une injustice comme semble le dire le conseil municipal qui propose d'amender le texte gouvernemental.

« Le projet de loi organique prévoit le respect de l'identité Saint-Martinoise mais ne reconnaît pas la langue de Saint-Martin (l'anglais de Saint-Martin) contrairement au statut de la Polynésie française qui reconnaît la langue tahitienne qui fait l'objet de dispositions particulières en matière d'enseignement. Le document d'orientation prévoyait une habilitation à adapter la loi en matière d'enseignement. Cette mesure est également absente de la loi organique. Le Conseil municipal dans son avis rendu sur les projets de lois le 13 décembre 2005 demandait la reconnaissance de la « langue de communication régionale de Saint-Martin. Il est intéressant de comparer les différentes langues régionales reconnues en France. Or il apparaît que la première des langues régionales françaises est une langue étrangère, l'allemand, reconnue dans deux départements métropolitains : l'Alsace et la Moselle. »²

Cette revendication s'est précisée et renforcée après la réforme de la constitution et notamment la nouvelle rédaction de l'article 73 permettant à une partie d'une collectivité de

³ Rapport Seners remis à monsieur le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, *Quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe ?* Décembre 1999 p.4

¹ Propositions des élus de Saint-Martin sur l'avant-projet de loi organique novembre 2005

² Extrait des délibérations du conseil municipal 11 juillet 2006

constituer une entité autonome. On peut alors penser que le changement constitutionnel a exercé une certaine influence sur la formulation des revendications locales

La modification de la constitution a été perçue par les élites politiques comme une chance de mise en œuvre de leur revendication. Ce qui explique le regain de mobilisation observé après ce changement mais aussi la déception suscitée par la rédaction du projet de loi organique.

II-2 Une Offre institutionnelle influencée par la mobilisation politique locale

L'offre institutionnelle étatique dans les deux îles n'est pas la même. C'est comme si Paris avait un traitement différencié et inégal de la question statutaire dans ces collectivités favorables à l'application du principe de spécialité législative. En réalité, ce traitement résulte moins d'un choix délibéré des autorités étatiques que de la qualité du consensus local.

L'offre institutionnelle étatique est fortement influencée par la mobilisation des acteurs locaux. Les discours, les documents de travail, les projets de loi organique produits par les autorités centrales tiennent compte du niveau de mobilisation sur le terrain. On peut même considérer que cette mobilisation explique la différenciation de l'offre étatique.

Le lien est sans équivoque. L'exposé des motifs de la loi organique en est une belle illustration.

La rédaction du texte révèle les différences d'appréciation de la mobilisation dans les deux îles. Si les dispositions sont rédigées conformément au « document d'orientation » adopté à l'unanimité par le conseil municipal de Saint-Barthélemy, pour Saint Martin, elles sont « rédigées dans le respect du document d'orientation approuvé par le Conseil municipal ». L'approbation ne mentionne pas l'unanimité. Et pour cause, les élus saint martinais étaient divisés sur des aspects essentiels du texte.

Il n'y a pas eu d'opposition déclarée au sein du conseil municipal dirigé par Bruno Magra au moment de l'adoption du document d'orientation. Albert Fleming lui, a obtenu une forte majorité. Sur trente deux conseillers deux se sont abstenus. Unanimité des saint-barth, consensus des saint martinais. L'offre politique n'est pas insensible à la nuance.

Pour se convaincre de la différence de traitement, on peut, en effet, se reporter aux documents d'orientation élaborés par le ministère de l'outre-mer avant la consultation et aux textes proposés par le gouvernement après cette consultation en application du principe de spécialité législative de l'article 74. L'offre ministérielle varie d'une île à l'autre à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif. Le document consacré à Saint Barthélemy comprend un

préambule.. Les référents identitaires mobilisés par les saint barth à l'appui de leur revendication politique sont repris pour justifier l'offre gouvernementale. « Dans le cadre de la constitution révisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, et pour tenir compte de la situation et de l'histoire particulière de Saint Barthélémy, telles qu'elles résultent notamment du traité franco-suédois du 10 août 1877, les orientations suivantes en matière d'évolution institutionnelle sont soumises aux électeurs de Saint-Barthélémy... »¹.

Suivent des paragraphes, déclinant le contenu de la réforme statutaire. En réalité les documents reflètent l'argumentaire politique des entrepreneurs du changement institutionnel. Par exemple, la fin du premier paragraphe consacré à l'île anglophone précise son statut communautaire : « Saint Martin demeurera soumise au statut de Région ultra-périphérique de l'Union européenne ». L'absence d'une telle précision dans l'autre document reflète la volonté exprimée par les élites locales de sortir de l'espace communautaire.

Une autre différence mérite d'être soulignée. Pour Saint Barthélémy, une liste quasi exhaustive de nouvelles compétences délimite implicitement les champs respectifs de l'Etat et de la collectivité. Concernant Saint martin le texte est beaucoup plus vague. Ces différences se vérifient dans les dispositions du projet de loi organique sur les compétences des deux nouvelles collectivités d'outre-mer. Bien qu'il s'agisse de documents de travail, on peut considérer qu'ils traduisaient l'état de la mobilisation locale et ont influencé la rédaction de la réponse étatique. La mobilisation s'est traduite avant tout dans les urnes. Sur les 34 communes de l'archipel guadeloupéen, Saint martin et saint Barthélémy sont les seules à avoir voté massivement pour le changement statutaire.

Le "oui" l'a emporté à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, avec respectivement 76,17% et 95,51% des suffrages. La Guadeloupe (à 72,98%), s'est prononcée contre l'évolution proposée par le référendum. Les taux de participation à ces consultations sont des indicateurs intéressants de la volonté politique des populations. Ils ont été les suivants : Saint-Barthélemy : 78,71%, Saint-Martin : 44,18%.

¹ voir par exemple Déclaration du gouvernement sur la consultation des électeurs de Guadeloupe, de Martinique, de Saint-Martin et de Saint Barthélémy vendredi 7 novembre 2003

La détermination politique se vérifie aussi aux ressources mobilisées localement et relations que les représentants des îles établissent avec les autorités du département région de Guadeloupe et avec les sommets de l'Etat.

A Saint-Barthélemy le maire et son conseil municipal sont très actifs et donnent l'image d'un groupe uni autour d'un leader incontesté.

A Saint-Martin le consensus est de circonstance et fragile. Comme nous l'avons signalé plus haut, le maire ne fait pas l'unanimité. Mais l'opposition éclatée ne constitue pas pour autant une alternative. L'inégalité de la mobilisation explique l'aptitude plus ou moins grande des élus de chaque île à influencer la décision du centre. Face au gouvernement les chances de Saint Barthélemy d'obtenir une extension du champs des compétences locales ont été d'autant plus fortes que la mobilisation, toute ressources confondues, a été importante. . Si on accepte l'idée que le consensus est un accord très large entre des partenaires sur ce qui les unit et sur les divergences acceptables¹, à Saint-Martin le consensus n'a pas été un moteur déterminant de la mobilisation ; preuve s'il en est besoin de l'ambiguïté des situations consensuelles.²

Un indicateur de cette inégalité entre les deux îles nous est donné aussi par le nombre et la qualité des experts qui sont intervenus dans chaque collectivité à l'invitation des élus et des socio-professionnels.

Une illustration encore plus frappante de cette inégalité est le poids du lobbying des saint barth comparé aux efforts des saint martinis pour rencontrer les officiels. Par exemple, en mars 2006 le maire de l'île anglophone s'est rendu en Guadeloupe mais n'a pu rencontrer le ministre de l'intérieur de passage dans la région. « Je ne peux pas considérer avoir eu une réelle entrevue avec le ministre de l'Intérieur. J'ai rencontré ses techniciens à qui j'ai remis deux documents : un premier sur la situation de l'immigration à Saint-Martin, et un second sur l'état de l'évolution statutaire »³

Preuve de l'efficacité des interventions de Saint-Barthélemy la lettre que le maire adresse au chef de l'Etat et la réponse par laquelle ce dernier affirme son soutien à la revendication d'évolution de l'île.

Si la mobilisation des îles du nord explique dans une large mesure le changement politique, l'attitude des élus de la Guadeloupe quant à la revendication statutaire des dépendances a été plutôt timorée et souvent plus explicite pour Saint Barthélemy, preuve supplémentaire d'une mobilisation plus forte dans cette île.

¹ Fred Reno, *Consensus politique et société dissensuelle* in J.Y. Faberon (sous la direction), *L'outre-mer français la nouvelle donne institutionnelle* La documentation française 2004 p.155-168

² François Bourricaud, *Ambiguïtés du consensus*, Revue de l'enseignement supérieur, n°4 1965

³ Saint martin's Week édition du 15 mars 2006

Le rapport du conseil général (rapport Malo) sur l'évolution statutaire de la Guadeloupe comprend une annexe dans laquelle on apprend qu'au "cours de sa séance du 28 octobre 1996, le Conseil général de la Guadeloupe a adopté une délibération par laquelle il se prononce favorablement sur le principe de l'érection de la commune de Saint Barthélémy en collectivité à statut particulier..."⁴

Le projet guadeloupéen rédigé en juin 2001 est muet sur le sujet. Cela est d'autant plus surprenant que ce document réunissait toutes les tendances politiques locales et était présenté comme un programme de développement de la Guadeloupe. C'est comme si la classe politique locale par son silence ignorait collectivement une revendication pourtant audible ou avait implicitement entériner le principe de sécession des deux îles.

Au cours de la même année le congrès des élus départementaux et régionaux réuni le 17 décembre va conforter cette hypothèse. En effet, il « donne acte de la volonté exprimée par les élus de Saint Martin de voir émerger un statut spécifique pour leur collectivité ...Soutient et approuve le Projet d'évolution institutionnelle et statutaire présenté par les autorités municipales de Saint Barthélémy »¹.

A l'évidence l'offre étatique divise. Le projet de loi organique satisfait les habitants de l'ex colonie suédoise et déçoit ceux de Saint-Martin. La mobilisation qui se développe aujourd'hui dans chaque île en témoigne. D'un côté on se prépare à appliquer le nouveau statut, de l'autre on souhaite une révision du texte.

A l'occasion du passage du ministre dans l'île anglophone, les élus locaux manifestent leurs désaccords et font part de leurs interrogations.²

L'autonomie, l'accès à l'emploi, l'immigration ont fait l'objet d'amendements du conseil municipal dans l'île anglophone. La suppression de l'article 5 du projet de loi organique qui n'envisage l'autonomie qu'après le 1^{er} janvier 2012 et de celui qui fixe à cinq ans le nombre d'années nécessaire pour justifier d'une domiciliation fiscale à Saint-martin est réclamé. L'ajout d'un article sur l'accès aux emplois est proposé. S'inspirant des dispositions du statut

⁴ Rapport de la commission ad hoc du conseil général sur l'évolution statutaire de la Guadeloupe, présenté par Jean-Claude Malo 1999

¹ voir Fred Reno, Julien Mérian et Fred Deshayes, Petit Dictionnaire du débat politique, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Ibis Rouge éditions 2004 p.147

² Le maire, Albert Fleming débute son allocution, et dès les premières phrases, le ton est donné : le premier magistrat de l'île se dit très déçu par le texte définitif de la loi organique, se scandalise que Saint-Martin soit négligée, s'offusque du manque de disponibilité du ministre, et déclare d'un ton énervé, « On n'est pas des bâtards ». autre illustration de la déception, « Dans le cadre des dispositions transitoires, il est écrit que le représentant de l'Etat siège aux réunions du Conseil exécutif ; or, cela constitue une atteinte au principe de la libre administration, avec un Etat qui est amené à exercer un contrôle trop absolu sur la nouvelle collectivité. Je défends toutefois l'idée d'un partenariat entre l'Etat et la nouvelle collectivité, mais j'estime que nous sommes suffisamment adultes pour ne pas subir une nouvelle forme de tutelle de la part de l'Etat » déclare un conseiller régional » in *Le Pélican* 30 mai 2006

de la Polynésie française, le conseil municipal souhaite que la future collectivité puisse prendre des mesures favorisant l'accès à l'emploi dans les secteurs privés et publics³.

Une participation de la future collectivité à l'exercice de la compétence de l'Etat en matière d'entrée et de séjour des étrangers est également envisagée et constituerait aux yeux des élus un facteur d'efficacité de la politique de contrôle des flux migratoires.

La mise en œuvre de ce statut amendé devrait bénéficier « d'un programme exceptionnel d'investissement d'une durée de quinze ans pour « aider Saint-Martin à surmonter les handicaps structurels, résorber son déficit en équipements et services collectifs »¹.

Concernant l'organisation administrative du territoire le conseil municipal alterne des propositions relevant respectivement de la spécialité législative et de l'identité législative. Les élus locaux proposent le remplacement de l'appellation « conseil général » par celle d'« assemblée de Saint-Martin » ou « conseil territorial » car ni les compétences, ni le fonctionnement de la future assemblée ne correspondraient à ceux d'un conseil général. En revanche, ils souhaitent que l'on réécrive l'article relatif au représentant de l'Etat. Dans le projet de loi organique, il est précisé que celui-ci a rang de préfet. Ils proposent une rédaction mentionnant explicitement que « le Préfet de Saint-Martin est le représentant de l'Etat ». En réalité, c'est moins le contenu de la proposition que ses justifications qui nous paraissent intéressantes.

Critiquant la disposition prévue dans la loi organique il considère qu'elle « laisse à penser que la représentation de l'Etat à Saint-Martin sera assurée, en droit, par le préfet du département et de la région de Guadeloupe, qui délèguera ses attributions à un délégué pour Saint-Martin, sans doute résidant sur l'île. Une telle organisation ne serait pas très éloignée de celle prévalant à l'heure actuelle, et dont on a rappelé les inconvénients. Souhaitant une implication locale de l'Etat dans la prise en charge des problèmes de la collectivité, le Conseil municipal de Saint-Martin ne trouve pas l'assurance d'un tel engagement dans les dispositions des projets de lois concernant le représentant de l'Etat »².

Cette dernière remarque du conseil municipal tend à conforter l'idée selon laquelle l'évolution statutaire des îles du nord est avant tout un processus de sortie de l'espace politique guadeloupéen.

³ « La collectivité peut prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières. A égalité de mérites, de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la collectivité... »

¹ Extrait des délibérations du conseil municipal *Op. Cit*

² Extrait des délibérations du conseil municipal

En conclusion la question statutaire dans les îles du nord est riche d'enseignements. C'est la première fois que des communes d'un département sont érigées en collectivité d'outre-mer. Du point de vue de la science politique c'est la confirmation que la relation centre/périphérie est caractérisée par l'interdépendance et que dans certaines circonstances, la périphérie voire l'infra-périphérie peut déterminer la position centrale.

Nous retiendrons de l'expérience de ces deux îles que le changement a d'autant plus de chance d'être effectif que le territoire concerné est fortement mobilisé autour de l'objet du changement. A Saint Martin et Saint Barthélémy, il s'agissait avant tout de sortir de l'espace guadeloupéen pour une pérennisation des spécificités notamment fiscales et identitaires des deux anciennes communes. Leur accession au statut de COM le permet. Si la mobilisation autour de l'objet est une condition nécessaire, elle n'est pas suffisante.

Pour être efficace la mobilisation s'est déroulée à la fois sur une dimension horizontale et une dimension verticale. Elle s'est caractérisée au plan horizontal par une forte volonté des populations de se distinguer du « continent ». Au plan vertical, les élites ont été consensuelles voire unanimes. A Saint Barthélémy les délibérations du conseil municipal autour du maire ont été de ce point de vue sans faille. Dans le schéma idéal que nous fournit l'expérience de Saint Barth les dimensions horizontale et verticale se rejoignent pour légitimer la revendication et renforcer ses chances de succès.

Pour de nombreux observateurs il s'agit de deux laboratoires du changement qui pourraient inspirer d'autres territoires, notamment la Guadeloupe en Guyane et à la Martinique qui ont choisi de maintenir le régime d'identité législative. A court terme, il est peu probable que l'on suive le même processus dans ces trois régions monodépartementales.

Les populations n'ont pas des raisons comparables de revendiquer avec force le changement, les classes politiques sont loin d'être consensuelles. L'imputation de l'échec de la consultation du 7 décembre 2003 aux Antilles et ses conséquences sur les dernières élections régionales, ont vraisemblablement accentué les clivages au sein du personnel politique et par conséquent fragilisé le consensus.

Ce texte constitue un chapitre de l'ouvrage : J. DANIEL (dir), *L'outre-mer à l'épreuve de la décentralisation*, Grail, l'Harmattan 2007 pp 56-73