

ST 27. Relations interinstitutionnelles et ordre politique

Willy Beauvallet, Université Lyon 2 / Triangle
Audrey Célestine, Université Lille 3/ CECILLE-ISP-Nanterre
Aurélié Roger, Université des Antilles / CRPLC

L'Etat outre-mer. Entre reconfiguration institutionnelle et stratégies de pouvoir

«L'outre-mer » désigne tout un ensemble d'institutions ou de positions institutionnelles issues d'un long processus de sédimentation et de cristallisation. Les années 2000 et 2010 se caractérisent cependant par une accélération du processus de construction et de consolidation de ces positions institutionnelles, qui forment ensemble une configuration relationnelle complexe. Progressivement, elles dessinent les contours d'un espace de plus en plus autonome, à la fois inséré dans l'appareil d'Etat et différencié d'autres secteurs d'action publique. On peut en restituer l'exceptionnelle densité à partir d'un certain nombre de pôles, objectivés par les types de ressources et de légitimité dont disposent les acteurs qui les constituent. A la manière d'un champ bureaucratique, cet espace est aussi bien un espace de coopérations et complicités – relatives en particulier à la croyance dans la spécificité des questions, enjeux, intérêts et problématiques de l'outre-mer – qu'un espace de concurrences relatives aux intérêts matériels ou symboliques à privilégier, aux dispositifs publics à mettre en place ou encore aux mécanismes d'allocation des ressources de l'Etat central vers les territoires et/ou populations concernées.

C'est cet espace spécifique, à la fois distinct et dépendant des dynamiques plus larges de l'Etat républicain, que nous appelons « l'Etat outre-mer ». Le ministère de l'outre-mer et les équipes spécialisées du premier ministre et du président de la République s'y imposent comme les points d'articulation où sont arbitrées ces concurrences multiples, après avoir traversé tout un ensemble d'arènes concurrentielles, fonctionnant comme autant de filtres institutionnels. Comme nous souhaitons le démontrer, cet Etat outre-mer s'incarne dans un certain nombre de positions tout à la fois nationales, locales et transnationales (I) mais également dans les trajectoires et propriétés de celles et ceux qui le prennent en charge, trajectoires dont les logiques renseignent à la fois sur les dynamiques des transactions qui le caractérisent et les modalités de son institutionnalisation (II). L'Etat outre-mer découle également de diverses tensions politiques qui participent elles-mêmes de logiques de structuration que la communication se propose d'éclairer (III)

I. Un espace de positions : les lieux de l'Etat outre-mer

L'Etat outre-mer s'incarne donc d'abord dans des positions qui se sont multipliées et diversifiées au cours des dernières années, au niveau central, en vue de la gestion des politiques publiques à destination des territoires des outre-mer (A) mais aussi de leurs populations, étendues aux Ultramarins de l'Hexagone (B), ainsi qu'aux niveaux local (C) et international (D).

A. Les manifestations institutionnelles centrales

L'Etat outre-mer, c'est d'abord un ensemble d'instances politico-administratives dédiées, intégrées à l'appareil d'Etat mais y dessinant en même temps un espace relativement autonome.

Le ministère des outre-mer

Il s'agit tout d'abord de l'ensemble des directions administratives abritées par le ministère des outre-mer et chapeautées par la direction générale des outre-mer (DGOM). Les origines du Ministère de l'outre-mer (MOM) remontent aux débuts de la V^e République. La décolonisation en marche avec l'instauration de la Communauté française en 1958 génère la nécessité de penser une nouvelle organisation administrative pour la gestion gouvernementale des territoires des outre-mer ayant accepté la Constitution¹. Celle-ci prend d'abord la forme, en 1959, du « ministère du Sahara et des départements et territoires d'outre-mer » né de la réunion du secrétariat général pour l'administration des DOM, rattaché sous la IV^e République, avec la départementalisation des quatre « vieilles colonies » (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), au ministère de l'Intérieur, et de la direction des territoires d'outre-mer, qui relevait du ministère de la France d'outre-mer. Avec l'indépendance de l'Algérie, ce portefeuille est transformé en ministère de l'outre-mer, chargé des départements et territoires d'outre-mer. A partir de 1979, l'administration de ce ministère est structurée en deux directions : d'une part la direction des affaires politiques, administratives et financières (chargée de missions conférant au MOM un caractère de « ministère de l'intérieur pour l'outre-mer ») et d'autre part la direction des affaires économiques, sociales et culturelles (destinée à « être à l'outre-mer ce que la DATAR était à la métropole² »). En 2008, ces deux directions laissent place à une délégation générale à l'outre-mer, auprès du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales³. Celle-ci devient en 2013 la direction générale des outre-mer⁴, composée de trois sous-directions : la sous-direction des politiques publiques, la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles et la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat.

Au fil des années, l'administration centrale chargée de l'outre-mer s'est retrouvée dans différentes situations au sein de l'architecture gouvernementale, dans l'ensemble révélatrices de la place accordée à l'outre-mer dans la politique gouvernementale⁵. Au départ ministère d'Etat, le MOM a même perdu au début des années 1970 son statut de ministère de plein exercice au profit de deux situations alternatives de rattachement gouvernemental : ministère délégué ou secrétariat

¹ BELORGEY, Gérard, « Le ministère de l'outre-mer : les raisons de la permanence et les besoins de réforme », *Revue française d'administration publique*, 101, 2002, p.85.

² *Idem*, p.86.

³ Décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer

⁴ Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer

⁵ BELORGEY, Gérard, *art.cit.*, p.87.

d'Etat auprès du Premier ministre, ou secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'intérieur. En 1986, au cœur de la période dite des « événements » en Nouvelle-Calédonie, il redevient ministère de plein exercice, jusqu'en 1993, où s'amorcera une nouvelle période de rattachement au ministère de l'intérieur, entrecoupée de 1995 à 1997 par une phase où c'est un ministre délégué auprès du Premier ministre qui est en charge du portefeuille, puis de 2002 à 2007 par le retour d'un ministère de plein exercice, deux moments où le pouvoir est pleinement détenu par le président Jacques Chirac, particulièrement attaché à construire en ressources politiques et électorales son intérêt pour l'outre-mer et ses réseaux politiques et partisans ultramarins⁶. Cette situation est somme toute assez similaire à celle de François Hollande, sous la présidence duquel le MOM devient justement à nouveau, en 2012, ministère de plein exercice, dont le portefeuille est attribué au principal soutien politique ultramarin du candidat, artisan de l'ensemble de sa campagne électorale outre-mer, le guadeloupéen Victorin Lurel.

Par-delà les logiques d'affichage de l'intérêt étatique et gouvernemental pour l'outre-mer, plus ou moins marquées suivant les périodes, le statut changeant du portefeuille outre-mer témoigne de la singularité même de son existence, au côté de ministères sectoriels, et de la pluralité de ses missions. Ayant pour rôle de remplir dans les départements d'outre-mer certaines attributions exercées par le ministère de l'intérieur, notamment la tutelle sur l'administration préfectorale, il entretient nécessairement des liens étroits avec ce dernier. C'est ainsi qu'en dépit du statut actuel de ministère de plein exercice, la Direction générale des outre-mer est aujourd'hui officiellement rattachée à l'administration centrale du ministère de l'intérieur, tout en ayant pour fonction d'« assiste[r] le ministre chargé de l'outre-mer pour l'exercice de ses attributions »⁷. Mais les dites attributions renvoient principalement à la définition, l'impulsion et la coordination des politiques publiques outre-mer, ce qui suppose donc, de façon essentielle, un travail interministériel qui a sans doute justifié le rattachement ponctuel au Premier ministre, position autorisant à peser plus facilement dans les arbitrages. La capacité à y parvenir pour un ministère de plein exercice dépend, elle, pour beaucoup des ressources politiques du détenteur du portefeuille, qui, lorsqu'elles sont importantes, participent au reste souvent en amont à la définition même de ce rattachement et des contours généraux donnés à l'action gouvernementale outre-mer à travers le dessin du périmètre ministériel. Le cas de Victorien Lurel, ministre des outre-mer de 2012 à 2014, en constitue un bon exemple récent. On reviendra plus loin sur la manière dont il a construit ses ressources politiques. En s'appuyant sur elles, dans un contexte sans doute favorable que nous nous attacherons aussi à éclairer, il a pu imposer le retour à un ministère de plein exercice, mais aussi travailler à renforcer la prise en compte de l'outre-mer dans les ministères sectoriels, à travers notamment la mise en place d'un réseau de référents outre-mer dans les cabinets de l'ensemble des membres du gouvernement.

Les « référents outre-mer »

On peut s'arrêter un instant, en effet, sur cette ramification récente de l'Etat outre-mer. Quelques mois après l'arrivée de Victorin Lurel au MOM, en 2012, les directeurs de cabinet de

⁶ Les deux figures majeures de ces réseaux sont, du côté atlantique, Lucette Michaux-Chevry en Guadeloupe, et dans le Pacifique, Gaston Flosse en Polynésie. Il n'existe pas de travaux sur les réseaux de Jacques Chirac en outre-mer. Quelques pistes cependant : DANIEL, Justin. « L'espace politiques des Antilles françaises », *Ethnologie française*, n°4, 2002 (vol. 32), p. 589-600 ; DANIEL, Justin. « Cadre institutionnel et vie politique outre-mer. », *Pouvoirs*, n°113, 2005, p.113-123 ; PHILIBERT, Jean-Pierre. « Le vote dans l'outre-mer. Evolutions et tendances », *Revue Politique et Parlementaire*, n°1062, janvier-mars 2012.

⁷ Décret n° 2013-728, respectivement articles 1 et 10.

chaque ministre ont été contactés pour désigner un référent outre-mer au sein de leur équipe de conseillers. Le fait d'avoir obtenu cette désignation, ainsi qu'une prise en compte apparemment effective de leur mission par ces référents, témoigne en lui-même d'une certaine capacité du ministre à imposer la prise en compte de ses vues à l'échelle gouvernementale, au moins à ce niveau organisationnel⁸. Au départ, la fonction a été créée aux fins de constituer au sein des cabinets un vivier d'interlocuteurs identifiés pour les conseillers du ministre des outre-mer, destiné à faciliter le travail de coordination des politiques publiques ciblant ces territoires et l'adaptation des politiques publiques générales à leurs spécificités. Le plus souvent occupée par des conseillers n'ayant aucune expérience des outre-mer ni familiarité à l'égard de leurs caractéristiques, elle a en outre rempli dans un certain nombre de cas une fonction essentielle de sensibilisation à la prise en compte des enjeux ultramarins et d'amélioration de leur niveau de connaissance – voire bien souvent de pure acquisition de connaissances –, dont le référent désigné peut s'être parfois fait le relais auprès de ses collègues du cabinet.

Le MOM a également travaillé à structurer le dispositif sous forme de réseau, en animant des rencontres et réunions de l'ensemble des référents, visant à développer une relation réticulaire entre eux, par-delà la relation stellaire, reliant chaque référent au cabinet du MOM, sur la base de laquelle il a été créé. Cette tentative semble avoir eu moins de succès. Les référents outre-mer, en général choisis par chaque directeur de cabinet parmi l'ensemble des conseillers en raison de leur charge de dossiers qui se trouvaient être les plus sensibles pour l'outre-mer parmi ceux dont traite le cabinet, ont en effet déjà des interlocuteurs dans les autres cabinets ministériels, avec lesquels ils sont amenés à coopérer de façon régulière sur ces dossiers, et n'ont pas nécessairement éprouvé le profit du dispositif de ce point de vue. Mais l'utilité de ce dernier pour le MOM est attestée par sa reconduction au moment du remaniement ministériel de 2014 et de l'arrivée aux fonctions de ministre des outre-mer de George Pau-Langevin. Le nouveau rouage de l'Etat outre-mer que constituent les référents met en ce sens en évidence la manière dont le MOM, en tant qu'institution, a pu capter les ressources cumulées par son ministre, au début de la présidence de F. Hollande, et les mobiliser en vue de construire un nouvel espace de transaction avec les autres ministères, qu'il a ensuite su capitaliser par-delà le renouvellement du personnel politique et l'amenuisement conséquent de ces ressources.

Les délégations parlementaires à l'outre-mer

Par-delà ces manifestations à l'échelle ministérielle, l'Etat outre-mer renvoie ensuite à un certain nombre de positions politiques et parlementaires dont les deux chambres du Parlement constituent des points centraux. Au Sénat comme à l'Assemblée existe ainsi une délégation aux outre-mer, depuis novembre 2011 pour la première, juillet 2012 pour la seconde. Parallèlement

⁸ Dans le cadre de l'ANR PRODISDOM (ANR-SUDS 2010-2014), qui s'intéressait notamment aux rapports de proximité et distance entre l'Etat central et les départements d'outre-mer, Aurélie Roger a été amenée à réaliser en juin 2013 des entretiens avec cinq de ces référents (aux ministères des affaires sociales et de la santé ; de la ville ; de l'économie et des finances ; de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique ; de la justice) qui ont permis d'éclairer leur mission et la perception qu'ils en avaient. Un conseiller du cabinet du MOM, qui avait fourni la liste des référents, avait aussi transmis à l'ensemble d'entre eux un courrier d'introduction destiné à faciliter la prise de contact. Les référents de onze cabinets avaient été sollicités, pour obtenir des entretiens, sur une période contrainte d'une semaine. L'obtention de cinq entretiens, compte tenu de l'emploi du temps que l'on sait très chargé des conseillers, constitue un bon résultat qui pourrait là aussi témoigner d'une position gouvernementale du MOM lui offrant la capacité, dans le contexte considéré, de solliciter avec efficacité les conseillers d'autres cabinets ministériels.

aux commissions parlementaires à dimension sectorielle, les délégations au sein des chambres objectivent sur le plan institutionnel des catégories spécifiques, et transsectorielles, d'action publique et d'intérêt politique. A l'Assemblée nationale, elles sont ainsi au nombre de trois seulement : la délégation aux droits des femmes, la délégation au renseignement, et la délégation aux outre-mer. Les délégations aux outre-mer sont actuellement présidées par Michel Magras, sénateur UMP de Saint-Barthélemy, et Jean-Claude Fruteau, député réunionnais, membre du PS. A l'Assemblée comme au Sénat, elles comprennent de droit tous les élus issus des territoires concernés (27 à l'Assemblée nationale et 21 au Sénat, soit autour de 5% de chacune des deux chambres) ainsi qu'un nombre équivalent de députés hexagonaux, dans des proportions telles que la délégation reflète, à l'image des commissions parlementaires, la structuration politique de l'institution dans son ensemble. Les délégations bénéficient de moyens spécifiques en termes administratifs (un administrateur dédié) et surtout institutionnels. Elles matérialisent ainsi un espace permanent d'échange sur les thématiques spécialisées dont leurs membres décident de se saisir, organisant des auditions, rédigeant des rapports d'information, se saisissant pour avis des textes inscrits à l'ordre du jour de leur chambre respective ou bénéficiant de temps de parole dédié dans les débats en séance plénière.

Elles participent ce faisant de l'objectivation politique et institutionnelle des « problèmes publics » qui font exister les outre-mer comme catégorie d'action publique mais également, par les auditions qu'elles réalisent, de celle des acteurs considérés, à un moment donné, comme représentatifs des différentes fractions des sociétés concernées ou comme dépositaires d'une légitimité quelconque à parler en leur nom. Par exemple, en novembre 2013, dans le *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer sur les agricultures dans les outre-mer*⁹ par Chantal Berthelot (députée de Guyane) et Hervé Gaymard (député de Savoie et ancien ministre de l'Agriculture), destiné à objectiver un certain nombre de problématiques propres aux outre-mer lors de l'examen du projet de loi d'avenir agricole, les annexes comprennent la liste des 69 personnes entendues par les rapporteurs ou auditionnées par la délégation dans son ensemble¹⁰. Elles dessinent en grande partie, ce faisant, la configuration propre aux acteurs publics ou privés insérés dans les différents sous-secteurs agricoles de chacune des régions concernées, ou occupant des positions transversales, tels les représentants de l'organisation EURODOM, ceux de la Compagnie générale maritime (CMA-CGM), le représentant du Conseil interprofessionnel du rhum traditionnel des DOM, etc.)¹¹. La délégation organise également des débats et des auditions sur des sujets thématiques. En septembre 2014 était ainsi organisée l'audition de Sophie Elizéon, déléguée interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer¹² sur le thème « Ultramarins de l'hexagone : du stéréotype à la réalité ». Le débat était l'occasion pour la DIECFOM de présenter son « Tableau de bord » aux différents

⁹ Rapport n°1510, voir <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1510.asp>.

¹⁰ En plus du ministre de l'agriculture et du ministère des outre-mer.

¹¹ Pour idée du travail effectué, entre janvier 2014 et mars 2015, la Délégation à l'Assemblée nationale a publié quatre rapports sur des sujets d'actualité législative : n°1926 « La réforme du marché européen du sucre : pour que les solutions d'aujourd'hui ne deviennent pas les problèmes de demain » (mai 2014) ; n°2038 « Le pacte de responsabilité et les Outre-mer : éléments d'analyse » (juin 2014) ; n°2197 « Les outre-mer face au défi de la mutation énergétique et écologique » (septembre 2014) ; n°2581 : « La santé outre-mer : des réformes urgentes pour résorber les inégalités » (février 2015).

¹² On pourra voir plus loin dans le texte des éléments sur cette délégation interministérielle. Il est également à noter qu'Audrey Célestine a été sollicitée par la délégation aux outre-mer pour discuter du tableau de bord présenté par Sophie Elizéon au moment de son audition.

« représentants de la communauté ultramarine »¹³ présents, pour l'essentiel des représentants associatifs.

Les conseillers

Entre ces deux pôles se positionne le réseau dense des acteurs politico-administratifs assurant l'interface entre le ministère des outre-mer, les élus et les autorités centrales de l'Etat. La hiérarchie supérieure de ce réseau de conseillers ministériels se retrouve dans les cabinets à Matignon et à l'Elysée, relais par excellence des dynamiques et arbitrages interministériels dont les politiques outre-mer sont le produit. Aussi bien le Premier ministre que le Président possèdent ainsi des équipes bureaucratiques dédiées à ces questions. Directement rattachées à un conseiller en titre, généralement en charge par ailleurs des questions associées au ministère de l'intérieur, elles se composent le plus souvent d'un conseiller technique plus jeune et moins élevé dans la hiérarchie administrative, mais spécifiquement en charge de l'outre-mer. Ainsi les équipes outre-mer renvoient-elles fréquemment à un binôme : Olivier Biancarelli (conseiller, énarque) et Benoit Lombrière (conseiller technique) au cabinet de Nicolas Sarkozy ; Jean-Marc Falcone (conseiller intérieur, outre-mer, sécurité) et Olivier Grauvogel (conseiller technique) au cabinet de Jean-Marc Ayrault ; Renaud Vedel (conseiller, chef du pôle affaires intérieures) et Frédéric Potier (conseiller technique) au cabinet de Manuel Valls. Auprès de François Hollande, le conseiller en charge de l'outre-mer, Marc Vizy est cependant autonome, témoignant ce faisant, parallèlement à la transformation du MOM en ministère de plein exercice, de l'autonomie actuelle de l'outre-mer dans l'appareil d'Etat. A ce réseau sont associés les membres du cabinet du ministre des outre-mer, déjà rapidement évoqués. Ils occupent également une position centrale, à l'interface des différents ministères sectoriels d'un côté, des équipes administratives et des élus de l'autre, via le pôle politique du cabinet constitué du chef de cabinet, du conseiller parlementaire et du conseiller aux affaires réservées.

B. Une ramification récente : la prise en charge des Ultramarins de l'Hexagone

Au-delà des instances politico-administratives dédiées à la prise en charge des territoires composant l'outre-mer, l'« Etat outre-mer » s'est aussi récemment étendu, en même temps que se redéfinissaient les contours de la catégorie politique « outre-mer »¹⁴, à travers la mise en place d'une institution dédiée aux ultramarins de l'Hexagone, la Délégation Interministérielle à l'Egalité des Chances des Français d'outre-mer (DIECFOM). Créée en 2007 au lendemain de l'élection de Nicolas Sarkozy, la DIECFOM entérine le caractère désormais reconnu comme spécifique des problématiques ultramarines et partant la légitimité de revendications associatives allant dans ce sens¹⁵. La mise en place de la Délégation permet également une redistribution des rôles avec, en 2007, un secrétaire d'Etat à l'Outre-mer en charge des territoires de l'Outre-mer et une « communauté ultramarine » de l'Hexagone dont la prise en charge est formalisée par la DIECFOM. Il s'agit là à la fois de l'aboutissement des mobilisations des années 2000 mais également du durcissement d'une tendance présente dès le début des années 1960, au moment où

¹³ Rapport d'activité fait au nom de la Délégation aux outre-mer par M. Jean-Claude Fruteau, député, 2014-2015

¹⁴ CÉLESTINE, Audrey, ROGER, Aurélie, "L'outre-mer" à la croisée du national et du local. Construction, évolution et appropriations d'une catégorie sur trois terrains ultramarins", *Terrains et travaux*, n°24, 2014/1, p.121-142.

¹⁵ CÉLESTINE, Audrey. "La Délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'Outre-mer: étude d'une mise en politique des migrations «ultramarines». *Mobilités ultramarines*, 2015, p. 63-75

étaient mises en place des institutions en charge de la mobilité vers l'hexagone des populations des Antilles, de la Guyane et de la Réunion¹⁶, au début de la massification de la migration antillaise en métropole : l'existence de voies d'accès au pouvoir privilégiées pour les associations et groupements d'Outre Mer, et en particulier Antillais. En effet, depuis les années 1960, des associations ont été mandatés par les organismes en charge de la migration vers l'hexagone des populations d'outre-mer, pour accueillir les primo-arrivants et leur fournir appui et assistance. Depuis les années 1980, les associations sont régulièrement sollicitées par le ministère de l'outre-mer pour faire entendre la « voix » des populations ultramarines¹⁷. Autrement dit, les leaders associatifs ont depuis plusieurs années acquis le statut de représentants des Français originaires de l'outre-mer¹⁸.

Quoiqu'il en soit, cette situation témoigne d'un élargissement des publics et champs de compétences de ce que nous appelons ici « l'Etat outre-mer », c'est-à-dire le réseau dense d'acteurs dédiés à la gestion des groupes, intérêts, dispositifs considérés comme relevant, à un moment donné, des outre-mer. Comme on le voit ici et comme on aura l'occasion d'y revenir, les frontières de cet Etat outre-mer n'ont rien d'évidentes ou définitivement stabilisées. Elles dépendent au contraire de mécanismes de coproduction découlant des transactions multiples entre des acteurs et dispositifs étatiques spécifiquement dédiés, des entrepreneurs politiques et un ensemble d'acteurs sociaux mobilisés et fonctionnant comme autant d'entrepreneurs de la cause des outre-mer ou des « ultramarins »¹⁹. Comme on le perçoit en partie ici également, l'autonomie relative de « l'Etat outre-mer » se donne précisément à voir dans la rupture implicite avec un certain nombre de principes fermement réaffirmés au même moment, à travers par exemple le débat sur la « laïcité » ou celui sur « l'islamophobie », tels que l'unité intrinsèque du « peuple » français et l'indifférenciation théorique entre les habitants de l'Hexagone. Ce processus se retrouve en partie sur le plan local.

C. L'Etat outre-mer au local

Cet Etat outre-mer trouve bien entendu ses prolongements dans l'ensemble des dispositifs politiques et institutionnels locaux, selon des modalités de plus en plus spécifiques en fonction des territoires. En décembre 2000, la Loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) a créé un congrès des élus départementaux et régionaux pour chacun de ces territoires, habilité à proposer des évolutions institutionnelles au gouvernement. La LOOM, complétée par la révision constitutionnelle de mars 2003, a marqué l'ouverture d'une séquence de mise en place par l'Etat d'un « nouveau pacte républicain » dans les outre-mer, moyen pour lui d'emprunter « une porte de sortie honorable devant son propre désarroi » face à la gestion des territoires ultramarins et de leurs revendications d'évolutions statutaires²⁰. Ces derniers disposent désormais de dispositifs

¹⁶ Sur la migration en provenance de l'outre-mer, voir VITALE, Philippe (dir.) *Mobilités ultramarines*. Paris, Editions des archives contemporaines, 2015 ; MILIA-MARIE-LUCE, Monique. *De l'Outre-mer au continent: étude comparée de l'émigration puertoricaine et antillo-guyanaise de l'après-Guerre aux années 1960*. 2002. Thèse de doctorat. Paris, EHESS.

¹⁷ CELESTINE, Audrey. « La 'voix' institutionnalisée : approche comparée de la mobilisation de migrants-citoyens en France et aux Etats-Unis », *Raisons Politiques*, 2008/1, n°29, p.119-131.

¹⁸ WUHL, Leïla. *Migrants de l'intérieur. Les Antillais de métropole : entre intégration institutionnelle et mobilisations collectives*. Thèse de doctorat : Science Politique : Université Paris-Dauphine, 2006, 513p.

¹⁹ En référence bien sur et notamment à Howard Becker et ses « entrepreneurs de morale ». BECKER, Howard. *Outsiders, études de sociologie de la déviance*, Paris, Editions Métailié, 1985.

²⁰ CONSTANT, Fred, « Gouverner outre-mer : communication et politique », *Hermès*, 32-33, 2002, p.417-418.

constitutionnels offrant la possibilité de statuts juridiques « à la carte », allant d'une quasi-indépendance (Nouvelle Calédonie) à la possibilité d'adapter la législation nationale, voire de fixer eux-mêmes les règles normatives applicables sur leur territoire dans des domaines relevant de la loi ou du règlement (article 73 al.1 à 3 de la Constitution) en passant par un statut d'autonomie plus ou moins forte, négocié en fonction des situations (article 74). En ce qui concerne les départements français des Amériques, placés en principe sous le régime de l'identité législative par rapport au reste de l'espace national, les autorités locales connaissent un double processus de densification (multiplication des habilitations législatives pour adapter ou fixer la règle en Guadeloupe et en Martinique) et de concentration de leurs moyens institutionnels (collectivité unique créée en Martinique et en Guyane en remplacement des deux collectivités qui cohabitaient dans ces régions monodépartementales). Ces dynamiques institutionnelles locales accompagnent en cela la densification du réseau institutionnel au niveau central, tout en participant de la restructuration, localement, des rapports entre préfetures et leaders politiques locaux. Les présidents de région bénéficient en effet, au premier chef, du processus de renforcement de l'autorité politique locale.

Dans le cas de la Martinique, par exemple, la création d'une collectivité unique en lieu et place du département et de la région a été approuvée par la population lors d'une consultation en janvier 2010 et sera effective à la fin de l'année 2015. Dans l'intervalle, c'est surtout la Région qui a demandé et obtenu des habilitations pour adapter la loi et le règlement ou fixer la règle normative dans leur domaine. Trois champs d'action publique ont ainsi été investis : l'énergie (pour laquelle une habilitation concernant la maîtrise de la demande d'énergie, la réglementation thermique pour la construction de bâtiments et le développement des énergies renouvelables a été obtenue en juillet 2011, qui a permis par exemple au Conseil régional d'interdire en avril 2013 l'installation de panneaux solaires sur les terres agricoles, sur lesquelles s'exerce une pression foncière très importante dans ce territoire à la forte densité démographique), le transport (obtention en novembre 2013 d'une habilitation concernant les transports intérieurs de passagers et de marchandises terrestres et maritimes ayant permis le vote en novembre 2014 de la création d'une autorité organisatrice de transports unique pour 2016, en lieu et place des 17 autorités organisatrices existantes, et de délimiter un périmètre unique de transport sur le territoire martiniquais, aux fins de développer un transport en commun jusqu'alors très inefficace) et la formation professionnelle (obtention en février 2014 d'une habilitation pour la création, la gestion, l'organisation et la coordination d'un service public régional de formation professionnelle). Chaque nouvelle habilitation et chaque vote de norme sur leur base par le Conseil régional donnent lieu à une intense communication au sujet de la capacité à légiférer ou réglementer conférée aux élus locaux et à la manière dont ils l'assument résolument²¹.

Dans un contexte où les luttes politiques locales s'articulent de façon centrale à la question de l'évolution statutaire, le recours aux habilitations devient ainsi une ressource politique pour les membres de la majorité régionale au pouvoir, régulièrement attaqués par leurs adversaires de la mouvance indépendantiste pour leur manque d'adéquation avec la ligne

²¹ « Le Parti Progressiste Martiniquais se félicite du vote par le Conseil Régional de la Martinique des premiers textes de loi et réglementaires adoptés à la Martinique par des élus Martiniquais » (communiqué du 22 avril 2013 du principal parti de la majorité régionale suite au premier vote dans le domaine de l'énergie, disponible sur <http://politiques-publiques.com/martinique/premiers-effets-pour-l-habilitation-energie-en-martinique/>) ou encore « Après l'énergie, le transport, et maintenant la formation professionnelle, la Martinique avance sur la voie de la responsabilité » (communiqué du cabinet du président du Conseil régional du 7 février 2014 suite à l'habilitation en matière de formation professionnelle, disponible sur <http://www.serge-letchimy.fr/wp-content/uploads/2014/02/CP-habilitation-FP.pdf>).

autonomiste qu'ils affichent. On voit en cela combien les évolutions institutionnelles de l'Etat outre-mer fonctionnent comme autant d'opportunités stratégiques mobilisées par les acteurs locaux dans les dynamiques concurrentielles qui les meuvent et comment elles ne peuvent dès lors être isolées des mobilisations et entreprises politiques multiples qu'il abrite, comme on y reviendra plus loin.

D. L'Etat outre-mer à l'international

L'Union européenne est le lieu essentiel de cette extension transnationale de l'Etat outre-mer, laquelle s'appuie sur un certain nombre de dispositifs juridiques, autour de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), objectivant les situations particulières reconnues aux outre-mer. Quatre pôles différents incarnent ce réseau des outre-mer à Bruxelles. Le premier et sans doute le plus déterminant est la représentation permanente française où un conseiller spécial est en charge de l'outre-mer (actuellement Sébastien Chatelus, conseiller région ultrapériphérique et TOM). Le second est la commission européenne à travers la DG Regio, en charge de la politique de cohésion et où existe une unité « RUP » (régions ultrapériphériques, terme désignant les territoires de l'outre-mer rattachés aux pays membres et qui font partie l'UE) dédiée au suivi des questions associées. Le troisième est le Parlement européen où les intérêts ultramarins bénéficient de relais non négligeables à travers les députés issus des RUP, dont les trois députés français, actuellement Younous Omarjee (Réunionnais, GUE), Louis-Joseph Manscour (Martiniquais, S&D), Maurice Ponga (Calédonien, PPE), ainsi que les délégations nationales des trois Etats abritant des régions visées par l'article 349 : Espagne, France et Portugal.

Pour les entrepreneurs politiques locaux, par ailleurs engagés, comme on a pu le souligner, dans des mobilisations institutionnelles très significatives, l'Europe, ses ressources et son prestige constituent également un levier potentiellement mobilisable. C'est ce que montrent trois processus quasi concomitants, coïncidant avec l'exercice, dès juin 2010, de la présidence de la conférence des régions ultrapériphériques par Serge Letchimy, nouvellement élu président de la région Martinique. D'abord, le recrutement, à l'issue de ce processus, de plusieurs experts nationaux détachés auprès de la Commission à la Région Martinique, dans une volonté affichée de développer les services européens et internationaux de la collectivité régionale, en vue d'accroître l'insertion de la région dans l'environnement caribéen et de rationaliser la captation des ressources tout-à-la fois financières et symboliques que dispense l'UE. Ensuite, la réactivation du projet de création d'un bureau des RUP à Bruxelles, finalement ouvert en 2014 sur une initiative tout à la fois conjointe et concurrente de Victorin Lurel et Serge Letchimy. L'investissement à l'Europe de Serge Letchimy, au moment même où Victorin Lurel s'ancre au niveau central dans l'équipe de campagne F. Hollande puis au ministère des outre-mer, trouve enfin sa traduction institutionnelle par l'attribution en juin 2013 d'une mission parlementaire relative aux potentialités de l'article 349 du TFUE²², pour laquelle le député de la Martinique mobilise l'un de ses collaborateurs parisiens, ancien directeur général des services de la région Martinique et ancien conseiller Europe des deux ministres en charge de l'outre-mer dans les gouvernements de L. Jospin, entre 1997 et 2002.

²² Serge Letchimy, *L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*, Rapport au Premier ministre, mai 2013. Cf. <http://www.serge-letchimy.fr/2013/05/27/serge-letchimy-43-propositions-pour-le-developpement-des-rup/>

On pourrait penser que l'ouverture du bureau de représentation des régions des outre-mer français constitue un quatrième pôle essentiel de l'Etat outre-mer à Bruxelles. Il dispose cependant de très faibles moyens et demeure miné par les concurrences entre les différentes régions (concurrences Martinique-Guadeloupe d'un côté et Antilles-Réunion de l'autre). Sa faiblesse est d'autant plus marquée en comparaison des ressources détenues par un acteur privé plus anciennement implanté, et qui constitue un acteur nettement plus structurant des DROM à Bruxelles. Présentée plus loin, l'association EURODOM (doublée d'un cabinet de consultant dénommé Action Europe) est implantée à Bruxelles depuis 1989. La structure est dotée d'une dizaine de consultants séniors et juniors et constitue un maillon central du dispositif de représentation des intérêts économiques des outre-mer au niveau européen. De fait, les initiatives permanentes prises par cette organisation, placée à la jonction des différents centres de décisions en matière de dispositif public pour les outre-mer, tant à Paris qu'à Bruxelles, tendent à compliquer le travail d'implantation et de visibilité du bureau de représentation des régions des outre-mer français.

Dans son autre espace international d'appartenance et parallèlement aux initiatives en direction de l'Union européenne, Serge Letchimy s'est par ailleurs attaché à renforcer l'insertion de la collectivité régionale dans le bassin géographique caribéen, là encore dans une optique clairement entrepreneuriale, destinée à capitaliser les ressources essentiellement symboliques associées à cette internationalisation du gouvernement local. On ne saurait cependant, là encore, en comprendre les enjeux sans faire référence aux postures associées à la construction de l'autonomie statutaire dont Serge Letchimy se revendique et sur laquelle il fait reposer son projet politique, dans le cadre éminemment structurant des rivalités pour le contrôle des institutions locales avec le leader indépendantiste Alfred Marie-Jeanne d'une part, et le concurrent dans la prétention à l'héritage d'Aimé Césaire, Claude Lise, d'autre part²³. Ainsi la Région Martinique s'est-elle récemment dotée de dispositifs visant à renforcer son insertion dans le bassin géographique caribéen, négociant avec l'Etat central et notamment avec le ministère des affaires étrangères son adhésion propre, en tant que membre associé, aux organisations régionales d'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC, AEC, OECS, CARICOM²⁴), auprès desquelles elle a ouvert des représentations permanentes. Parallèlement, le député et président de la région Martinique a déposé une proposition de loi visant à renforcer les marges de manœuvres des régions en matière de coopération internationale, dans le cadre d'une négociation de plusieurs mois avec les services de Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères.

Cette rapide et incomplète cartographie dessine les contours d'un espace tout-à-fait spécifique au sein des dispositifs publics français, à cheval sur trois à quatre niveaux de gouvernement, en particulier central (à Paris), local (dans les différentes régions) et européen (ce

²³ Claude Lise est le dirigeant du RDM, parti issu d'une scission du PPM peu de temps après que S. Letchimy, finalement adoubé par Césaire, en ait pris le contrôle. Pour une présentation de différentes organisations politiques et syndicales dans les départements français d'Amérique, cf. Juan Torreiro, « Les départements d'outre-mer », in Xavier Crettiez, Isabelle Sommier (dir.), *La France rebelle : tous les mouvements et acteurs de la contestation*, Paris, Edition Michalon, 2006.

²⁴ Respectivement la Commission Economique Pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, commission régionale de l'ONU (à laquelle la Martinique a adhéré en tant que membre associé en août 2012), l'Association des Etats de la Caraïbe (adhésion en avril 2014) et l'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale (adhésion en février 2015), L'adhésion à la CARICOM (Caribbean Community) fait encore l'objet de négociations, et Serge Letchimy a communiqué par exemple sur le caractère historique de son invitation à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CARICOM, à Saint-Vincent, en mars 2014, pour défendre la candidature de la Martinique.

dernier niveau cumulant la représentation des deux autres). La spécificité de l'Etat outre-mer se donne également à voir dans la relative autonomie des dispositifs d'action publique qui le caractérisent, justifiée, au niveau national comme au niveau européen, par la spécificité économique et géographique de ces territoires, « handicaps » ou « atouts » dont la signification concrète est en permanence retravaillée sous l'effet des luttes en leur sein et du contexte plus général. La singularité de l'Etat outre-mer se donne enfin à voir dans le fait qu'il échappe, au moins partiellement et en raison de la défense de ces spécificités, à la ligne économique et financière dominante, sous les présidences de N. Sarkozy comme de F. Hollande, marquée par une politique de l'offre et des mesures d'économie budgétaire sévères. Les outre-mer continuent ainsi de bénéficier de dispositifs de soutien à la demande (la majoration du traitement des fonctionnaires en particulier) et à l'investissement (la défiscalisation), malgré l'opposition que ces dispositifs suscitent auprès des acteurs économiques et financiers (Bercy, le rapport au budget à l'AN, la cour des comptes), dont les arbitrages, habituellement dominants, se trouvent fréquemment mis en défaut dès lors qu'il s'agit de l'outre-mer.

Nous allons maintenant examiner comment cet espace géographique trouve son unité et ses propriétés dans les trajectoires des différents acteurs qui l'incarnent au quotidien. Les personnels politiques et politico-administratifs constituent les plus importants d'entre eux.

II. Un espace social : les trajectoires des acteurs de l'Etat outre-mer

La spécificité et les propriétés de l'espace constitutif de ce qu'on appelle ici « l'Etat outre-mer » se donnent particulièrement bien à voir dans les trajectoires de ceux qui l'incarnent au quotidien. Au-delà des distinctions institutionnelles, ces trajectoires sont marquées par des formes d'oppositions sociales homologues à celles qui caractérisent le champ politique français en général mais surtout par des logiques de circulation des postes et des ressources qui renseignent sur ses logiques structurelles et sur les processus de construction de l'autorité en son sein.

A. Circulations verticales : le cumul de positions politiques locales et nationales

Le cumul d'un certain nombre de positions politiques est d'abord un élément structurant de l'espace en question, particulièrement évident dans le cas antillais et plus encore guadeloupéen, dont tout porte à croire qu'il incarne, ce faisant, le pôle le plus abouti de l'Etat outre-mer. Né en 1951, Victorin Lurel est un exemple en effet très explicite des dynamiques décrites ici. Il occupe d'abord une succession de positions nationales, comme député à l'Assemblée nationale depuis 2002, membre de l'influente commission des finances (d'où il peut porter ou défendre la défiscalisation, centrale dans les dispositifs publics outre-mer) puis ministre des outre-mer sous les gouvernements Ayrault de 2012 à 2014 avant de reprendre son poste de député en 2014 en vue de la préparation des échéances électorales locales de mars et décembre 2015 (départementales et régionales). Il est également président depuis 2004 de la région Guadeloupe à la suite d'un coup politique (le refus de la fusion du département et de la région) qui lui a permis de distancer la présidente d'alors et ancienne « femme forte » de l'île, Lucette Michaux-Chevry. Il s'y distingue notamment en mobilisant pour la première fois les dispositions de l'article 73 alinéa 3 de la constitution, offrant aux collectivités locales la possibilité de demander des habilitations temporaires en vue d'exercer l'autorité législative dans un secteur particulier d'action publique. Il occupe par ailleurs des fonctions de premier plan dans les univers socialistes : via le parti socialiste d'abord, dont il prend le secrétariat national à l'outre-mer en 2005 ; le groupe SRC à l'assemblée nationale ensuite, dont il est l'un des vice-présidents et au sein duquel il occupe une

position implicite de chef des élus d'outre-mer²⁵, jusqu'à son départ pour le ministère des outre-mer après l'élection présidentielle de 2012 ; et l'équipe de campagne du candidat Hollande enfin, au sein de laquelle il est en charge de l'outre-mer et à partir de laquelle il consolide ses propres positions. Enfin, il est très proche des associations ultramarines hexagonales et en particulier du Collectif DOM dont il a encouragé le rapprochement avec les socialistes en prévision de la campagne de 2012²⁶. En 2013, il supervise ainsi la création du CREFOM dont il nomme, en tant que ministre, les membres qualifiés, et qu'il intronise comme organe représentatif de la société civile des outre-mer, dans une dynamique évidente de contournement du monopole revendiqué des élus d'outre-mer et de consécration des dirigeants des associations avec lesquelles il a construit son leadership. C'est donc l'occupation simultanée de ces positions qui fait de Victorin Lurel l'un des acteurs les plus centraux de l'Etat outre-mer.

Les autres leaders politiques occupent des positions plus relatives dans ce cadre. Maire PPM (Parti progressiste martiniquais) de Fort de France de 2001 à 2010, député depuis 2007, président de la région Martinique depuis 2010, dont il obtient la fusion avec le département pour 2015, et leader incontesté de l'île après la perte quasi complète des positions détenues par ses rivaux du MIM (Mouvement indépendantiste martiniquais) et du RDM (Rassemblement démocratique martiniquais), Serge Letchimy occupe également des positions déterminantes au niveau central, mais moins performatives que son compagnon-rival de Guadeloupe. Plus distant des cercles socialistes du fait de son appartenance à un parti territorialisé, il bénéficie également de réseaux moins étoffés au sein des positions les plus centrales de l'appareil d'Etat, au ministère ou à la présidence de la République, malgré les liens relativement étroits qu'il entretenait avec Nicolas Sarkozy jusqu'en 2012. A l'inverse, si Christiane Taubira bénéficie de solides ancrages partisans et ministériels, les positions locales qu'elle détient en Guyane sont relativement faibles au regard de celles possédées tant par Victorin Lurel que par Serge Letchimy, puisqu'elle ne parvient à occuper la présidence d'aucun exécutif local d'envergure. Député de La Réunion depuis 2002, dirigeant de la section locale du PS et président de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, Jean-Claude Fruteau se distingue également par la faiblesse relative de ses positions locales et nationales, au regard de celles détenues par Victorin Lurel.

Aux positions que ce dernier occupe personnellement, s'ajoutent par ailleurs celles de son réseau de fidèles et d'obligés, dont ses propres positions dépendent en retour très directement. L'examen des propriétés des membres de l'équipe Lurel est en cela particulièrement éclairante au sujet des processus par lesquels se construit le leadership politique au sein de l'Etat outre-mer. Marc Vizy est le premier d'entre eux. Il est énarque, ancien sous-préfet de la Guyane, secrétaire général de la préfecture de Martinique, conseiller en charge de l'outre-mer auprès du Premier ministre L. Jospin, puis directeur au ministère de l'outre-mer. Il a rejoint en 2007 Victorin Lurel, tout juste élu président de la Région Guadeloupe, pour prendre la direction générale des services de la collectivité, avant de diriger le pôle outre-mer de la campagne de François Hollande et d'occuper à partir de mai 2012 le poste de conseiller outre-mer au cabinet du président de la République. Nicolas Mazière, ensuite, est l'ancien collaborateur parlementaire de Victorin Lurel, qu'il a rejoint dès 2002 à l'Assemblée nationale, puis à la Région après 2007, lorsqu'il intègre, depuis Paris et les locaux de la région Guadeloupe, situés juste en face de l'Assemblée nationale,

²⁵ Uniquement concurrencé en cela par Christiane Taubira députée de Guyane puis par Serge Letchimy à partir de 2011-2012.

²⁶ CELESTINE, Audrey, ROGER, Aurélie, "Un enjeu mineur en campagne ? L'outre-mer dans l'élection présidentielle de 2012", in : COURTY, Guillaume, GERVAIS, Julie (dir.), *Enjeux présidentiels. Les acteurs non partisans en campagne – 2012*, à paraître (2015)

le cabinet du président. Diplômé de la faculté de droit de l'université Paris I, il est en outre particulièrement bien inséré dans les univers socialiste puisqu'il fut conseiller législatif au sein du groupe SRC puis conseiller parlementaire d'un ministre (hors outre-mer) sous le Gouvernement Jospin. Après le départ de Lurel du MOM en 2014, N. Mazière est resté en poste au sein du ministère comme conseiller parlementaire de la nouvelle ministre de l'outre-mer. Il rejoint finalement l'équipe de V. Lurel en région et à l'Assemblée, peu de temps avant l'élection départementale de mars 2015²⁷. Crucial pour l'ancien ministre, ce scrutin lui a permis de prendre le contrôle du département en faisant élire à sa tête Josette Borel-Lincertain, à qui il avait confié la présidence de la Région pendant la durée de ses fonctions au MOM. Ce faisant, V. Lurel prépare sous les meilleurs auspices sa réélection à la présidence du Conseil régional et consacre ainsi son emprise politique sur la Guadeloupe.

B. Circulations horizontales : de l'Etat central à ses marges outre-mer

Mais la circulation des individus ne s'arrête pas à une circulation verticale, allant de la capitale hexagonale vers la région, entre fonctions politico-administratives et institutionnelles, comme l'illustrent ici les membres de l'équipe de Victorin Lurel. Elle fonctionne aussi sur un mode plus horizontal, accompagnant les dimensions multipolaires de l'espace ultramarin, allant notamment des postes politico-administratifs évoqués ci-dessus à des positions sociales non directement étatiques mais étroitement reliées à ces dernières dans les dynamiques de construction de l'action publique²⁸, des enjeux politiques²⁹ et, plus généralement, du pouvoir dans l'Etat outre-mer.

Les acteurs non étatiques de la représentation ultramarine

Au sein de cet ensemble, les organisations à dimension économique sont parmi les plus nombreuses et les plus visibles, tout en étant elles-mêmes engagées dans des dynamiques concurrentielles, non seulement pour la prétention à la représentation légitime des intérêts économiques des départements, régions ou collectivités d'outre-mer, mais également pour la captation des marchés éventuellement associés aux activités de lobbying. La FEDOM par exemple fédère une grande partie des organisations patronales des cinq départements d'outre-mer tout en bénéficiant d'entrées quasi permanentes au MOM, auprès des élus en tant que tels ou des instances officielles au sein des chambres parlementaires. Il en est de même d'EURODOM, pendant de la FEDOM à Bruxelles, qui a récemment ouvert un bureau parisien, concurrençant de ce fait plus ou moins ouvertement cette dernière. Outre ces deux organisations, on peut également citer la fédération des CCI d'outre-mer (CCIOM), également très active auprès des élus. L'examen des pratiques et modes opératoires de ces organisations montre parfaitement, non seulement qu'elles sont engagées dans des dynamiques concurrentielles, mais qu'elles s'appuient par ailleurs sur des réseaux différents d'élus dont elles révèlent et construisent en même temps les rivalités. Ainsi la FEDOM s'appuie-t-elle essentiellement sur V. Lurel et J.C. Fruteau, tandis

²⁷ Il faut, pour être complet, ajouter que V. Lurel a nommé son ancien directeur de cabinet à la région Guadeloupe au poste de chef de cabinet du ministère.

²⁸ DUPUY Claire, HALPERN, Charlotte. « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 2009/4, vol.59, p.701-722.

²⁹ Au moment de la construction des programmes électoraux des deux principaux candidats à l'élection présidentielle de 2012 par exemple (voir CELESTINE, Audrey, ROGER, Aurélie, "Un enjeu mineur en campagne ? art. cit.).

qu'EURODOM et la CCIOM ont tendance à entretenir des contacts plus étroits avec S. Lechimy en particulier.

Les associations engagées dans la défense des intérêts des originaires des outre-mer en France hexagonale, en particulier le Collectif DOM, créée en 2003, constituent un autre exemple de ces dynamiques de représentation de l'outre-mer auprès des acteurs institutionnels³⁰. Elles bénéficient d'assises institutionnelles de plus en plus fortes, à l'image de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (DIECFOM), déjà évoquée³¹. Plus récemment, la création du CREFOM, le Conseil Représentatif des Français d'outre-mer confirme cette tendance. La DIECFOM, créée au lendemain de l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007, est le résultat de mobilisations associatives menées notamment par le Collectif DOM et son président Patrick Karam, qui a été nommé à la tête de l'institution à sa création. Le CREFOM est quant à lui créé en janvier 2014 sous l'impulsion de Victorin Lurel, alors ministre des outre-mer, et se compose de membres d'horizons divers, rassemblés dans ses statuts au sein de quatre collèges : celui des associations, celui des élus des outre-mer, celui des élus de l'Hexagone et celui des « personnalités et amis des outre-mer » (qui réunit aussi bien des artistes que des représentants des groupes d'intérêt économiques ultramarins). Il est présidé par le même Patrick Karam, qui avait quitté la DIECFOM fin 2011. L'une comme l'autre prétendent à la représentation des sociétés civiles ultra-marines, qu'elles soient basées dans les territoires en question ou résidentes dans l'Hexagone. Elles s'inscrivent en fait dans une histoire plus longue de relations très institutionnalisées entre le monde associatif et les pouvoirs publics³², qui s'est là encore fortement amplifiée au moment des mouvements sociaux de 2009 aux Antilles et de l'organisation consécutive des Etats généraux des outre-mer.

En revanche, et de manière significative, les syndicats occupent dans ce cadre une position très minorée. Liés à des dynamiques politiques et mots d'ordre ancrés sur l'autonomie ou l'indépendance, ils parviennent difficilement à dépasser le cadre des territoires ultramarins eux-mêmes et à susciter l'intérêt des acteurs politiques et parlementaires, ou du ministère et de ses conseillers. Le relevé des auditions réalisées par les délégations aux outre-mer témoigne parfaitement bien, par exemple, de cette absence.

Une circulation des acteurs étendue aux positions économiques et associatives

La circulation des acteurs de l'Etat outre-mer s'étend, dans ces conditions, à l'ensemble de l'espace ultramarin ainsi défini. Le destin professionnel d'un certain nombre de conseillers en poste sous le mandat présidentiel de N. Sarkozy en constitue une parfaite illustration. C'est le cas notamment de Benoit Lombrière, diplômé de Sciences Po Bordeaux puis de l'ESSEC, qui est entré au service de Nicolas Sarkozy alors que ce dernier était ministre de l'intérieur, et qui est devenu de 2007 à 2012 son conseiller technique outre-mer à l'Elysée, sous l'autorité d'Olivier Biancarelli, énarque et conseiller intérieur, outre-mer et sécurité du Président. Par la suite, après avoir dirigé avec Samia Badat l'équipe outre-mer du candidat Sarkozy en 2012, B. Lombrière rejoint en tant que directeur général adjoint l'association et cabinet de lobbying EURODOM, qui met en place, au même moment, un bureau parisien. Au même moment, Laetitia de la

³⁰ CELESTINE, Audrey. *La Caraïbe à Paris et New York. La fabrique politique de l'identité*, Paris :Karthala, 2015 (à paraître).

³¹ CÉLESTINE, Audrey. « La Délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'Outre-mer: étude d'une mise en politique des migrations «ultramarines»., in VITALE P. *Mobilités ultramarines, op. cit.*

³² CELESTINE, Audrey, WUHL, Leïla, « Comment peut-on être Antillais hors des Antilles ? », *Hommes et migrations*, 1256, 2005.

Maisonneuve rejoint également EURODOM, qui la recrute à Paris en tant que chargée des relations avec le Parlement. Diplômée de droit, ancienne assistante parlementaire puis chargée de mission à Matignon, elle avait ensuite été conseillère parlementaire puis cheffe de cabinet de Marie-Luce Penchard, secrétaire d'Etat puis ministre à l'outre-mer de 2009 à 2012. Enfin, Samia Badat, déjà citée, suit une trajectoire qui mène, elle, à la FEDOM. Réunionnaise, ancienne directrice de cabinet de Patrick Karam (qu'elle épousera par la suite), à la DIECFOM, elle a eu la charge avec B. Lombrière de la campagne de N. Sarkozy sur l'enjeu outre-mer en 2012. Après la défaite du président sortant, elle a rejoint la FEDOM, en tant que directrice des affaires publiques, poste auquel elle a la charge du suivi des dossiers auprès des parlementaires et du MOM.

Cette circulation de type horizontal n'est évidemment pas à sens unique, des positions politico-administratives vers les positions économiques, puisqu'elle fonctionne également dans l'autre sens, y compris sous la forme d'allers-retours multiples entre ces pôles, ce dont témoigne bien le parcours de Patrick Karam. Fondateur et président du Collectif DOM, il en démissionne en 2007 et prend la tête d'un comité de soutien des ultramarins de l'Hexagone au candidat Sarkozy. L'élection de ce dernier à la présidence permettra conjointement la création de la DIECFOM, qui acte la prise en charge institutionnelle des discriminations spécifiques à l'encontre des ultramarins dont son association avait œuvré à la reconnaissance, et son accession à ce nouveau poste de délégué interministériel. Il le quitte en 2011, mais prend ensuite en 2014 la tête du Conseil représentatif des Français de l'outre-mer, le CREFOM, mis en place sous l'impulsion de Victorin Lurel, et relevant d'une position à mi-chemin, en quelque sorte, des deux espaces précédemment investis. Ayant pour projet de « promouvoir, valoriser et défendre » les « intérêts des originaires des Outre-mer et des départements et territoires de Outre-mer », le CREFOM affiche en effet son « ambition première d'être la voix unique qui manque [aux territoires ultramarins]³³ » du fait de la dispersion antérieure des initiatives associatives et de l'action des élus en faveur de chacun de leurs territoires. L'organisation revêt une structure associative, et a très rapidement œuvré à mettre en scène certains codes symboliques réputés manifester l'influence, notamment à travers l'organisation, dès le mois de novembre 2014, de son premier « dîner annuel », en présence du Président de la République, des présidents des deux chambres, de ministres, de parlementaires, de la maire de Paris, des présidents des régions Guadeloupe et Ile-de-France, de chefs d'entreprises, de présidents d'associations et de représentants des médias et des mondes culturel et sportif³⁴. Mais par-delà cet affichage symbolique, le CREFOM travaille la mise en place de liens juridiques avec les institutions parties prenantes de « l'Etat outre-mer », à travers la signature de conventions avec les pouvoirs publics – principalement les collectivités territoriales ultramarines, mais aussi le MOM et la Ville de Paris – qui actent sa consultation et même sa force de proposition en matière de politiques publiques en faveur des outre-mer et des populations ultramarines³⁵. La trajectoire préalable de Patrick Karam, alternant entre représentation associative et institutionnelle des intérêts ultramarins, lui offre donc des ressources complémentaires dans l'exercice de ces nouvelles fonctions. Membre de la délégation présidentielle lors du récent déplacement de F. Hollande aux Antilles, il a eu l'occasion de se féliciter de l'annonce par le Président de la République, lors de son discours d'inauguration du Memorial ACTe le 10 mai 2015 en Guadeloupe, de la future mise en œuvre d'une loi visant « l'égalité réelle » entre les outre-mer et l'Hexagone, notion qui avait

³³ <http://crefom.org/>

³⁴ <http://crefom.org/diner-annuel/>

³⁵ <http://crefom.org/conventions-de-partenariat/>

constitué le thème central du diner annuel et du discours du président du CREFOM en novembre 2014 et son principal cheval de bataille par la suite³⁶. C'est V. Lurel qui s'est vu confier par le Président la mission parlementaire visant à définir les contours de cette égalité réelle. Il fait voter au PS le 7 juin, lors du Congrès de Poitiers, une résolution sur ce thème, dont l'annonce est l'occasion pour la presse de rappeler qu'il l'avait déjà porté en tant que ministre des outre-mer en août 2013³⁷. Il semble donc que l'idée soit née avant la création du CREFOM.

Cette chronologie attire l'attention, non pas tant sur la nécessité de rétablir la paternité d'une thématique politique, mais sur la manière dont les trajectoires des divers types d'acteurs impliqués dans l'Etat outre-mer ou agissant à ses marges génère une circulation manifeste des idées entre eux, rendant précisément confuse, si ce n'est improbable, la reconstitution de la genèse des politiques publiques. Il se trouve en effet que V. Lurel a constitué l'un des principaux soutiens politiques du Collectif DOM après sa création, et qu'il est resté assez proche de P. Karam, même après que celui-ci a rejoint l'UMP – en tant que soutien de N. Sarkozy lors de la campagne de 2007, puis que conseiller régional d'Ile-de-France en 2010. Nous avons évoqué comment le champ associatif a pu constituer un point d'appui important dans la construction du leadership politique de V. Lurel sur les questions ultramarines. Il est intéressant de constater à ce stade comment l'interpénétration des trajectoires d'acteurs au cours des quinze dernières années apparaît constituer une toile de fond déterminante pour comprendre le déploiement actuel de l'Etat outre-mer.

C. Les circulations bureaucratiques au sein de l'Etat outre-mer

Les types de parcours qui viennent d'être décrits se retrouvent à des degrés divers au sein de la fonction publique, notamment de la haute fonction publique. S'ils correspondent à des schémas somme toute classiques de spécialisation des carrières sur les thématiques de l'outre-mer pour des membres plutôt dominés de la haute fonction publique, ils n'en participent pas moins du processus par lequel se dessine et s'autonomise « l'espace outre-mer ». Plusieurs exemples peuvent ici en témoigner.

Diplômé de Science Po Bordeaux également, puis de l'ENA, Frédéric Potier est sous-préfet lorsqu'il rejoint le cabinet du nouveau président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, en charge des questions constitutionnelles et de l'outre-mer, poste au sein duquel il « découvre » les questions outre-mer et construit de solides relations avec les élus ultra-marins du groupe SRC, majoritaire, notamment à l'occasion de la commémoration du centenaire d'Aimé Césaire par le président Bartolone, dont il a concrètement la charge de l'organisation. Il rejoint le cabinet de Manuel Valls au moment de sa prise de fonction, en remplacement de Stéphane Grauvogel, diplômé de l'ENA en 1994, ancien directeur de cabinet du préfet de Martinique, ancien délégué adjoint à la délégation générale des outre-mer, chargé du suivi du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) mis en place à la suite du mouvement social de 2009.

³⁶ La notion d'égalité réelle renvoie, dans le discours du CREFOM et du Président de la République, à la réduction de différentiel de développement économique entre les outre-mer et le reste de l'espace national. Elle souligne la nécessité de franchir une quatrième étape dans les rapports entre l'Hexagone et l'outre-mer, après celles de l'égalité civique, dite atteinte en 1848 avec l'abolition de l'esclavage, celle de l'égalité politique, gagnée avec la départementalisation des vieilles colonies en 1946 et enfin celle de l'égalité sociale, achevée en 1996 avec l'alignement des prestations sociales.

³⁷ <http://www.parti-socialiste.fr/articles/resolution-outre-mer-congres-du-parti-socialiste-de-poitiers> et pour le traitement médiatique : <http://www.la1ere.fr/2015/06/05/au-congres-de-poitiers-les-socialistes-devraient-voter-une-resolution-pour-l-egalite-reelle-des-outre-mer-261935.html>

Tel est encore le cas de Fabrice Rigoulet-Roze. Diplômé de l'ENA en 1996, il est nommé en 1999, secrétaire pour les affaires économiques de la Guyane, après avoir dirigé le cabinet des préfets de l'Ain et de Haute Normandie. En 2001, il est conseiller technique au secrétariat d'Etat à l'outre-mer avant de prendre la direction générale des services des départements du Doubs puis du Pas-de-Calais. En 2012, il est nommé directeur adjoint du cabinet de Victorin Lurel puis de Georges Pau-Langevin au MOM, avant de devenir préfet de Martinique en avril 2014.

Si se jouent ici la reconversion et la promotion de compétences bureaucratiques directement en phase avec les dossiers ultramarins, c'est également et plus généralement la gestion des dispositifs de pouvoir, des rapports de complicités et de concurrence dont l'Etat outre-mer est à la fois le lieu et le produit qui se manifestent. Ainsi le recrutement de Mathieu Vienot, diplômé de Sciences Po Toulouse et assistant parlementaire de Jean-Claude Fruteau depuis 2007 comme conseiller parlementaire de Georges Pau-Langevin, ministre des outre-mer, en remplacement de Nicolas Mazière, au début de l'année 2015, peut-il s'analyser comme une stratégie de neutralisation des contestations émanant des élus socialistes réunionnais, spécialement de Jean-Claude Fruteau, particulièrement désappointé de n'avoir pas été nommé ministre au départ de Victorin Lurel, alors même que les députés de la Réunion étaient en 2012 cinq sur sept à siéger dans le groupe SRC et que, de facto, ce sont trois ministres guadeloupéens qui se sont succédé à l'outre-mer depuis Marie-Luce Penchard, dernière ministre en charge sous la présidence Sarkozy³⁸.

C'est ainsi à travers les trajectoires et carrières concrètes d'acteurs que se dessinent les contours de l'Etat outre-mer et ses caractéristiques propres marqués (1) d'une part par son homologie relative avec l'Etat central au sein duquel il est de ce point de vue parfaitement inséré (la domination des hauts fonctionnaires parisiens, véritable « noblesse » ici aussi de l'Etat outre-mer, sur un personnel de second rang plus dépendant du pôle politique) ; (2) d'autre part par l'importance relative d'intérêts économiques portés par des organisation en concurrence, dont la force propre ne relève pas tant de l'expertise produite que des logiques de circulation des postes au sein de l'espace lui-même ; (3) enfin par la domination relative du pôle antillais sur les pôles réunionnais et guyanais.

III. Un espace concurrentiel : la structuration de l'Etat outre-mer au gré des tensions politiques

On l'aura compris, les processus d'institutionnalisation de l'Etat outre-mer ici décrit ne peuvent se comprendre comme la résultante de dynamiques simplement objectives, associées à la volonté de s'ajuster du mieux possible aux fameuses « spécificités » des outre-mer, dont l'existence constitue d'ailleurs et sans doute la croyance la mieux partagée de l'espace en question. Depuis les organisations indépendantistes de filiation trotskiste insistant sur l'irréductibilité identitaire des outre-mer jusqu'aux points de vue les mieux affirmés du discours patronal quant aux « surcoûts » des systèmes productifs générés par l'insularité ou l'éloignement, en passant par les postures assumés par les organisations hexagonales relatives à la spécificité des discriminations subies par les originaires des outre-mer, il existerait ainsi une spécificité de l'outre-mer³⁹.

³⁸ L'actuelle ministre, George Pau-Langevin, députée de Paris, est originaire de Guadeloupe.

³⁹ Ce n'est d'ailleurs et finalement qu'aux frontières les plus extrêmes de l'Etat outre-mer, soit au pôle le plus transnational du champ européen du pouvoir, que cette croyance dans l'irréductible spécificité des outre-mer français

Comme on a pu le voir à plusieurs reprises, dans ce champ, comme dans les autres, les processus d'institutionnalisation relèvent cependant de dynamiques concurrentielles croisées dont l'objet final reste bien la capacité à en assurer le contrôle, c'est-à-dire la capacité à définir non seulement la nature et les orientations des « *outputs* » (en termes de politiques publiques), mais également les « *inputs* », c'est-à-dire la définition des types de capitaux sur lesquels faire légitimement reposer le droit et la capacité de parler au nom des outre-mer. De ce point de vue, les concurrences récentes entre Victorin Lurel (pour rappel, président de la région Guadeloupe, député socialiste puis ministre des outre-mer entre 2012 et 2014) et Serge Letchimy (maire de Fort de France puis président de la région Martinique et député apparenté au groupe socialiste) nous paraissent particulièrement éclairantes. Le premier construit son leadership à la jonction entre quatre univers institutionnels dont il organise les transactions à son profit : la région Guadeloupe ; l'Assemblée nationale et ses réseaux politiques internes via le parti socialiste ; le ministère des outre-mer et la présidence de la République où il place ses anciens collaborateurs parlementaires et régionaux ; le champ associatif avec le collectif DOM puis le CREFOM. Le second développe une stratégie alternative qui le conduit à occuper des positions en partie différentes et à construire des réseaux concurrents. La construction de son leadership repose en effet sur la combinaison de positions et de mobilisations à la jonction entre la région Martinique, la députation (via certain réseaux au sein du groupe SRC), les institutions exécutives (mais sous la présidence de N. Sarkozy plutôt, notamment autour des commémorations de la figure d'Aimé Césaire, puis depuis quelques mois sous l'administration de M. Valls au moment où V. Lurel quitte le gouvernement) et les institutions ou espaces transnationaux (institutions régionales Caraïbes-Amérique latine d'un côté, européennes de l'autre).

Divers exemples de la concurrence que se livrent ces entrepreneurs politiques peuvent être mobilisés dans l'actualité récente. Le premier est celui de l'évolution institutionnelle de l'Université des Antilles et de la Guyane (UAG). Suite à une mobilisation sur son pôle guyanais à la rentrée 2014, au départ articulée à des difficultés réelles, puis rapidement redoublée par des revendications identitaires, et à l'encontre absolue des préconisations ministérielles de regroupement universitaire, le Gouvernement a accédé très rapidement à la demande de création d'une université de plein exercice en Guyane, effective depuis le 1^{er} janvier 2015⁴⁰. Le sort des pôles antillais de l'université a alors à son tour été le jeu de transactions au niveau étatique de fait étrangères aux logiques d'un intérêt universitaire tel qu'il se définirait dans le cadre plus autonome du secteur associé à l'enseignement supérieur ou au champ universitaire lui-même. Or ces transactions ont pour fond les luttes que se livrent V. Lurel et S. Letchimy, perceptibles notamment au moment du vote par l'Assemblée nationale de la loi qui actera la transformation de l'UAG en université des Antilles. Le Sénat, qui avait voté le texte en première lecture en janvier 2015, prenant acte des tensions récurrentes entre les territoires composant l'université et de la

cesse de faire évidence pour se perdre parmi les multiples handicaps que connaissent d'autres régions de la grande Union européenne. C'est en ce sens qu'EURODOM notamment s'emploie à construire l'unité des discours et stratégies des acteurs de l'Etat outre-mer face à Bruxelles. .

⁴⁰ On notera que se joue ici aussi l'interaction entre leaderships locaux et nationaux : la revendication d'une université de plein exercice, moins articulée à un projet universitaire cohérent qu'à un ressentiment local général envers les Antilles, porteuse sur le plan électoral dans un contexte proche d'évolution institutionnelle vers la collectivité unique, qui sera élue fin 2015, a rapidement trouvé des soutiens politiques, au premier rang desquels celui de Christiane Taubira, garde des sceaux, qui a jusque-là toujours obtenu des scores largement minoritaires en Guyane lors des scrutins régionaux et a su jouer sur ce dossier de sa position de force au niveau gouvernemental après sa victoire dans le vote de la loi sur le mariage pour tous, obtenant un arbitrage sur lequel le secrétariat d'Etat à l'ESR et le ministère de l'éducation nationale ont reconnu officieusement ne pas avoir la main, et dont elle espère sans doute qu'il lui sera d'un certain profit électoral lors de l'échéance à venir.

menace qu'elles pouvaient constituer pour son unité – avérée avec la scission guyanaise et susceptible de se répéter entre Guadeloupe et Martinique –, y avait introduit un aménagement institutionnel visant à assurer une gouvernance solidaire entre la présidence unique de l'université et les vice-présidences de chacun des deux pôles autonomes : l'élection d'un « ticket à trois ». La commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a statué à l'unanimité dans le sens d'un vote conforme. Un arbitrage favorable au sein du Gouvernement a cependant permis à V. Lurel d'obtenir le dépôt très tardif de deux amendements gouvernementaux visant à retirer du texte le ticket à trois et à fixer des calculs de répartition du budget de l'université entre les deux pôles qui se seraient avérés favorables à la Guadeloupe. Si le second a été rejeté, l'adoption du premier a été obtenue grâce à un travail de mobilisation intense, *in extremis*, du groupe SRC et à une complète volte-face du président de la commission, Patrick Bloche, manifestement rappelé à l'ordre par le Gouvernement. Cette situation a suscité les critiques acerbes de certains des membres de la commission parlementaire et du rapporteur SRC lui-même à l'égard de la soumission du parlement et du gouvernement à des logiques de concurrences territoriales, ainsi qu'un « contre-lobbying » de dernière minute de Serge Letchimy, alerté par les autorités du pôle universitaire martiniquais au sujet des significations de l'amendement sur la répartition budgétaire déposé sur l'initiative de V. Lurel par le Gouvernement. Tout indique que V. Lurel est du même coup intervenu pour faire échouer la commission mixte paritaire⁴¹. Cette « anecdote » législative est révélatrice tout-à-la-fois des logiques propres au fonctionnement de l'Etat outre-mer au sein de l'appareil d'Etat et des dynamiques relationnelles et concurrentielles sur lesquelles il repose. On y voit en effet associées une gestion du dossier totalement étrangère aux logiques générales qui président à la politique gouvernementale actuelle en matière d'enseignement supérieur et une prééminence dans les arbitrages de la position d'un entrepreneur politique local, qui parvient du même coup à occuper un rôle décisif dans les choix publics concernant l'outre-mer opérés au niveau central.

Plus récemment, V. Lurel a également montré sa capacité à jouer favorablement des arbitrages étatiques sur un dossier tout autre, mais manifestant les mêmes tensions politiques entre des îles dites « sœurs » mais engagées en fait dans des concurrences entre entrepreneurs politiques pour la captation des ressources dispensées par l'Etat central : celui du cyclotron. Accélérateur de particules permettant la production de marqueurs radioactifs, le cyclotron est un complément indispensable du TEP Scan, instrument destiné à la détection fine des cancers grâce

⁴¹ Ainsi que semble l'affirmer le rapporteur du texte au Sénat lors de la seconde lecture du texte en commission le 3 juin 2015 : « Quand je lis que, « *lors de la commission mixte paritaire [...], cette volonté, dans un souci d'apaisement, de réalisme et d'unité, de revenir aux équilibres de l'ordonnance du 17 juillet 2014 s'est heurtée au souhait de la majorité des sénateurs de rétablir le projet de loi dans la version qu'ils avaient retenue en première lecture* », j'y vois une mauvaise foi navrante : certains n'ont pas peur de réécrire l'histoire pour se donner le beau rôle. Nous disposions, en CMP, d'une majorité confortable en faveur de la rédaction initiale du Sénat. Malgré cela, nous avons fait l'effort de proposer une rédaction de compromis qui a été rejetée d'un revers de main par Victorin Lurel, sans aucun argument crédible. Nous aurions pu passer en force mais certains collègues députés ont alors promis de faire échouer le texte de la CMP en séance et nous ont menacés de mauvaises relations futures entre nos deux commissions si nous n'acceptons pas de constater l'échec auquel ils travaillaient d'arrache-pied. J'ai du mal à comprendre comment on peut accepter qu'un accord politique entre le Gouvernement et quelques élus locaux, dont la position n'est du reste absolument pas majoritaire au sein de la communauté étudiante et universitaire, puisse être placé au-dessus de l'appréciation souveraine du Parlement. » (propos du sénateur LR Jacques Gersperrin, rapporteur du texte, transcrits dans le compte rendu de la séance de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication disponible sur <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20150601/cult.html#toc2>). La commission mixte paritaire entre les deux institutions ayant échoué, le texte est toujours en cours d'examen parlementaire et son issue partiellement incertaine.

à la fixation de ces marqueurs sur les cellules cancéreuses. L'absence de TEP Scan en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique, malgré les préconisations des différents plans cancer depuis plus de dix ans, devrait être prochainement palliée. Mais une implantation dans chaque territoire suppose de produire également au niveau local les marqueurs radioactifs, dont la durée de vie est inférieure à celle du transport aérien entre Paris et ces départements. Rapidement, s'est dessinée la perspective d'implanter l'accélérateur de particules en Martinique, dans la mesure où l'île dispose de plus fortes compétences médicales sur ce point tout en bénéficiant d'une position géographique et d'une desserte aérienne plus adaptée. Pour tenter de contrer une décision a priori défavorable à la Guadeloupe au vu des caractéristiques techniques du projet en question, V. Lurel a fait voter dès août 2014 l'inscription au budget de la Région Guadeloupe de 8 millions d'euros et fait débiter les travaux de terrassement bien avant que la décision d'implantation de soit rendue, de sorte à peser sur l'arbitrage par d'autres biais, tandis que les dirigeants martiniquais, Serge Lecthimy en tête, annonçaient s'en remettre au rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) commandé par le Gouvernement pour évaluer les décisions à prendre, certains des conclusions « techniques » qu'il présenterait. De fait, rendu en mai 2015, ce rapport établit clairement la seule viabilité d'une implantation du matériel en Martinique, indiquant que le projet guadeloupéen « démontre la forte implication du Président du Conseil Régional et des acteurs locaux mais ne répond pas aux critères d'une analyse qui doit demeurer à la fois sanitaire et scientifique et consolider une dynamique interrégionale garante de l'attractivité et de la durabilité du modèle⁴² ». En conséquence de quoi, l'annonce, fort attendue localement, est faite lors du récent passage de François Hollande en Martinique, le 9 mai, lors d'un discours aux élus et personnalités locales, de l'installation future du cyclotron à Fort-de-France, financée par l'Etat, alors que le projet guadeloupéen devra, s'il perdure, être financé sur fonds propres. Quelques heures plus tard, cependant, arrivé en Guadeloupe et confronté à l'ire de V. Lurel⁴³, le Président de la République fait volte face et annonce que l'Etat autorisera le cyclotron guadeloupéen, et lui apportera aussi un financement, alors même que les éléments d'analyse établissent qu'une telle implantation rendra les deux installations déficitaires. Finalement, la ministre de la Santé, Marisol Touraine, annonçait, mardi 11 juin, que la Martinique et la Guadeloupe auront chacune « leur » cyclotron financé par l'Etat⁴⁴.

Dans un registre différent, ces deux exemples témoignent de la manière dont l'Etat central, plus qu'en promoteur d'une véritable ligne politique ou même en arbitre, se pose en fait bien souvent dans sa politique outre-mer en simple organe de régulation des concurrences entre leaderships locaux. En l'occurrence, F. Hollande veille actuellement surtout à éviter de s'aliéner ces soutiens politiques précieux, issus de territoires ayant largement contribué à sa victoire en 2012, en évitant de trancher dans les différends d'une façon qui sera nécessairement défavorable à l'un d'entre eux.

Dans le même temps, ces exemples attirent aussi l'attention sur la manière dont l'Etat outre-mer se construit au croisement de plusieurs dynamiques concurrentielles : celles, d'abord, des rivalités locales au sein de chacun des territoires (dont la course aux marqueurs de l'autonomie en Martinique est très révélatrice, dans la mesure où elle est d'abord le produit des concurrences politiques locales), celles, ensuite, des rivalités entre entrepreneurs politiques principaux de chacun des territoires (le cas de l'antagonisme Lurel/Letchimy étant

⁴² http://www.lexpress.fr/actualite/politique/francois-hollande-aux-antilles-la-guerre-du-cyclotron_1678447.html

⁴³ « Un conte antillais : la balade du cyclotron », *Le Canard enchaîné*, 13 mai 2015.

⁴⁴ <http://www.guadeloupe.franceantilles.fr/actualite/sante/marisol-touraine-pour-l-autorisation-d-implantation-d-un-cyclotron-en-guadeloupe-326068.php>

particulièrement exemplatif de ce point de vue) en vue de la captation des ressources distribuées par l'Etat central ou l'Union européenne, captation elle-même indispensable au succès des mobilisations dans l'espace local.

En conclusion, l'Etat outre-mer apparaît donc bien comme un réseau dense d'institutions structurées sous la forme d'un espace tout à la fois de coopérations et de concurrences, qu'une cartographie purement énumérative ne saurait parvenir à appréhender. L'analyse des relations entre ses différents pôles constitutifs permet de percevoir l'autonomie relative qui le caractérise dans l'appareil d'Etat. Celle-ci apparaît comme le fruit conjoint de transformations structurelles dans l'appréhension par l'Etat de ses composantes ultramarines (le « nouveau pacte républicain » mis en place au tournant des années 2000 ouvrant la possibilité de statuts à la carte, la reconnaissance de discriminations spécifiques vécues par les Ultramarins de l'Hexagone), d'effets de conjoncture (la création d'institutions ayant pour rôle de mettre en actes mais aussi en scène la prise en charge des problématiques ultramarines par les dispositifs publics dans les années qui suivent les grandes mobilisations sociales de la fin de l'année 2008 et du début de l'année 2009 dans les outre-mer), mais aussi de rapports de force plus ponctuels découlant eux-mêmes des rivalités multiples engendrées par des entreprises politiques concurrentes (la centralité actuelle de V. Lurel et de ses réseaux, construite sur la base de ressources singulières, qui contribue à façonner certains contours actuels de l'Etat outre-mer).