

L'État outre-mer

La construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine

Willy BEAUVALLÉ, Audrey CÉLESTINE et Aurélie ROGER

Résumé – La « spécificité » de l'Outre-mer est sans doute l'une des convictions les mieux partagées par les différents acteurs impliqués dans l'action publique à destination des régions concernées, à tel point que, invoquée sur les sujets les plus divers, elle est devenue l'approche essentielle par laquelle ils s'en saisissent. Pourtant, la catégorie « outre-mer », loin de constituer une réalité objective, est le résultat d'une construction historique et sociale issue de mobilisations plurielles. Dans cet article, notre objectif est tout d'abord de montrer la construction institutionnelle de cette catégorie d'action publique en lien avec un espace social élitare que nous désignons comme « l'État outre-mer » et qui a vu tant son autonomie que sa capacité à porter les intérêts des régions d'Outre-mer se renforcer au fil des années. Il s'agit en outre de montrer qu'au-delà de l'accord général sur la spécificité et l'exceptionnalité des outre-mer, les contours et le contenu de l'action publique les concernant restent l'objet de luttes de définition et de classement.

« Les collègues [du ministère des outre-mer] essaient de passer en force sur l'ensemble des projets en disant "et les outre-mer ? les outre-mer ?", et de ce point de vue-là, je les comprends, [...] on connaît mal les outre-mer. Mais l'autre facette plus négative de tout cela, c'est que ça peut jamais être le droit commun qui s'applique : nécessairement, c'est spécifique et nécessairement, c'est plus [...]. Et du coup y'a un effet de jeu du chat et de la souris : on s'occupe pas de l'Outre-mer parce qu'on n'y pense pas mais aussi on ne veut pas s'en occuper parce qu'on sait qu'ils vont demander deux fois plus de moyens, deux fois plus d'exonérations. »
(Entretien avec un membre de cabinet à Bercy, 2016)

Parmi de nombreux autres exemples, ces propos d'un membre du cabinet du ministre de l'Économie et des Finances témoignent d'une forme d'« exceptionnalité » (ici dénoncée dans son principe et/ou ses effets) de la gestion étatique des territoires des outre-mer, lesquels échapperaient à l'ordonnancement habituel des procédures et à la hiérarchisation ordinaire des priorités politiques¹. De fait, cette « exceptionnalité » est en partie institutionnalisée, tant dans le cadre national, via les articles 73 et 74 de la Constitution², qu'au niveau européen, via l'article 349 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)³, autorisant, pour ces régions, la mise en place de dispositifs dérogatoires ou d'adaptation dans de très nombreux secteurs d'action publique.

La « spécificité » de l'outre-mer est sans doute l'une des convictions les mieux partagées par les différents acteurs impliqués dans l'action publique à destination de ces régions, à tel point que, invoquée sur les sujets les plus divers, elle est devenue l'approche essentielle par laquelle ils s'en saisissent. Les raisons évoquées pour le justifier mettent en général l'accent sur ce qui serait constitutif de caractéristiques objectives ou structurelles, à l'image de ce qu'évoque l'article 349 du TFUE, justement : « l'éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ». Tout récemment, le rapport de Victorin Lurel (député de Guadeloupe et ancien ministre des Outre-mer) sur l'égalité réelle outre-mer, remis en mars 2016 au Premier ministre, consistait notamment à démontrer l'importance des handicaps ou retards dont souffrent ces régions par rapport à l'hexagone et dont l'une des particularités résiderait dans leur cumul⁴.

1. Les auteurs tiennent à remercier les organisateurs du ST 27 « Relations interinstitutionnelles et ordre politique » pour leur discussion d'une première version de cet article, ainsi que les évaluateurs de la revue dont les commentaires ont été particulièrement rigoureux et utiles.

2. Issus de la révision constitutionnelle de 2003.

3. Ancien article 299 §2 du Traité sur la Communauté européenne (TCE), introduit par le Traité d'Amsterdam en 1997. Vitalien (C.), « Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation », *Revue française d'administration publique*, 101 (1), 2002.

4. En matière d'infrastructures, logement, niveau de vie, santé, emploi, activité économique... cf. Lurel (V.), *Égalité réelle outre-mer. Rapport au Premier ministre*, mars 2016.

Mais la récurrence de ces mobilisations témoigne aussi du fait que la légitimité d'une telle perspective est loin d'aller de soi. Alors que l'universalisme républicain et le centralisme étatique peuvent constituer, à Paris, le cadre normatif de cette dénégation, ce sont plutôt les préceptes de l'unicité du marché et de la concurrence non faussée qui s'imposent, à Bruxelles, comme l'élément moteur des résistances opposées à ces perspectives⁵. De fait, un certain nombre de données des territoires d'outre-mer peuvent croiser, prises isolément, des caractéristiques propres à d'autres parties du territoire national, ou à plus forte raison européen, qu'il s'agisse de certaines zones urbaines en tension, de zones rurales enclavées et paupérisées, de zones de montagne au climat difficile ou des contraintes associées à l'insularité⁶. Par ailleurs, les outre-mer connaissent des contrastes tels qu'il est effectivement très compliqué d'en faire une catégorie « allant de soi ». Quelques exemples suffisent à le mettre en évidence. Les régions françaises d'outre-mer relèvent d'abord de statuts juridiques très contrastés, allant de la quasi-indépendance (Nouvelle-Calédonie) à des régimes de plus stricte identité législative (La Réunion), en passant par les autonomies « à la carte » permises par l'article 74 de la Constitution⁷. Même au sein des collectivités relevant de l'article 73⁸, les situations sont de plus en plus diversifiées, avec des habilitations législatives spécifiques pour la Guadeloupe et la Martinique⁹ ou encore l'existence de collectivités uniques en Guyane et Martinique¹⁰. Sur le plan économique, ces régions subissent également des contrastes considérables. Alors que Mayotte affiche un PIB par habitant correspondant à 34 % de la moyenne européenne, la Guyane est à 64 % et la Martinique à 85 %¹¹. Outre leur dispersion sur trois continents, elles relèvent enfin de géographies tout à fait différentes, comme celle opposant la Guyane (83 534 km² au cœur de l'immense forêt amazonienne), la Martinique (1 128 km² dans l'archipel de la Caraïbe) ou la Polynésie (comprenant 118 îles dispersées sur 5 millions de km²).

5. Lesquelles sont réputées très présentes au sein de la Commission et du Conseil des ministres, cf. Letchimy (S.), *L'article 349 TFUE. Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement économique des régions ultrapériphériques*, Rapport au Premier ministre, mai 2013.

6. Au niveau européen, la différenciation des régions d'outre-mer (dites régions ultrapériphériques) des autres zones insulaires est un processus assez tardif, datant de la fin des années 1980. Beauvallet (W.), « Les logiques pratiques de la représentation des intérêts socio-économiques des régions, départements et collectivités d'outre-mer auprès de l'Union européenne », communication au colloque « Le lobbying au cœur de l'espace européen du pouvoir », Lyon, 10-11 mars 2016.

7. Fraisse (R.), « Les collectivités régies par l'article 74 », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 35, 2012.

8. Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte.

9. Permis par l'article 73, elles consistent à transférer aux collectivités locales, pour une période de 12 ans maximum, une partie des compétences relevant du Gouvernement ou du Parlement.

10. Mélin-Soucramanien (F.), « Les collectivités régies par l'article 73 », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 35, 2012.

11. Eurostat 2015.

En ce domaine comme dans d'autres¹², l'hypothèse d'une catégorie « outre-mer » relève donc moins du « simple reflet d'une situation objective »¹³ que d'une construction historique et sociale issue de mobilisations plurielles¹⁴ et dont les effets concrets, politiques et bureaucratiques sont susceptibles de varier dans le temps. Au croisement de trois terrains de recherche initialement différenciés¹⁵, nous voudrions montrer, tout d'abord, que la construction de cette catégorie d'action publique est, sur le plan institutionnel, inséparable des logiques caractéristiques d'un espace social élitare que nous désignons ici comme « l'État outre-mer » ; ensuite, que celui-ci a vu son autonomie et sa capacité à porter les intérêts de ces régions et de leurs habitants se renforcer ces dernières années, en tout cas au niveau national ; enfin, qu'au-delà d'un accord général sur l'exceptionnalité de ces territoires et de leur population, les contours et le contenu de l'action publique les concernant restent l'objet de luttes de définition et de classement pour « dire » l'outre-mer¹⁶.

Entendue comme telle, la catégorie « outre-mer » connaît ainsi des phases successives de (ré)institutionnalisation, dont le statut changeant du ministère des Outre-mer (MOM) est l'un des indicateurs¹⁷. Malgré une position dominée

12. Dubois (V.), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

13. Tissot (S.), *L'État et les quartiers : Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris, Le Seuil, 2013.

14. Sainton (J-P.), « Des mots pour le dire... ». Note sur les équivoques du discours revendicatif de l'intégration et du discours revendicatif de la spécificité : une perspective historique », in Michalon (T.), dir., *Entre assimilation et émancipation. L'outre-mer français dans l'impasse*, Bécherel, Les Perséides, 2006.

15. W. Beauvallet étudie la représentation des intérêts socio-économiques des régions outre-mer auprès de l'Union européenne à travers un travail de terrain mené depuis 2013. Il étudie également les trajectoires et pratiques d'acteurs parlementaires élus et non élus, via une observation participante réalisée depuis 2007 auprès d'un député par ailleurs président d'une région d'outre-mer (2010-2015) et d'une série d'entretiens semi-directifs avec des collaborateurs d'élus, de groupe, des conseillers ministériels et des représentants d'intérêt. A. Célestine travaille depuis 2004 sur le milieu associatif antillais en France et les liens établis entre structures associatives, élus des outre-mer et pouvoirs publics. Elle a mené des observations et entretiens avec des membres de cabinet du ministère des outre-mer, de la Délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'Outre-mer, des responsables associatifs ultramarins. Elle a mené avec A. Roger une enquête sur l'action des groupes d'intérêt patronaux de l'outre-mer pendant l'élection présidentielle de 2012. Dans ce cadre, elles ont réalisé des entretiens avec les responsables de cinq groupes d'intérêts patronaux, les responsables des pôles « outre-mer » des campagnes présidentielles de Nicolas Sarkozy (2007, 2012), Ségolène Royal (2007) et François Hollande (2012), mené des observations de trois meetings de campagne dédiés aux outre-mer. A. Roger a également réalisé des entretiens avec des référents outre-mer nommés dans plusieurs cabinets ministériels et travaillé sur les dynamiques partisanes en Martinique.

16. Boltanski (L.), *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982 ; Célestine (A.), Roger (A.), « L'« outre-mer » à la croisée du national et du local. Construction, évolution et appropriations d'une catégorie sur trois terrains ultramarins », *Terrains & travaux*, 24 (1), 2014.

17. Issu de l'administration coloniale, ministère d'État en 1958, le MOM a 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 d'État auprès du Premier ministre (PM), ou secrétariat d'État auprès du ministre de l'Intérieur (MI). 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 MI, entrecoupée de 1995 à 1997 par un rattachement au PM. De 2002 à 2007, il est à nouveau ministère de plein exercice, à un moment où le président Jacques Chirac, comme entre 1986 et 1993, est particulièrement attaché à mettre en scène son intérêt pour l'Outre-mer en vue d'y densifier ses ressources électorales ainsi que les réseaux politiques et partisans qu'il y possède. À partir de 2007, il retrouve un statut de secrétariat d'État rattaché au MI.

au sein du champ bureaucratique en raison de sa difficulté à attirer les ressources les plus légitimes de cet espace, la transformation du MOM en ministère de plein exercice à partir de mai 2012 témoigne d'un processus de (re)construction d'un certain nombre de positions de force au sein de l'appareil d'État, sous l'effet de mobilisations croisées et convergentes d'acteurs bureaucratiques et politiques, d'une part, économiques et associatifs, d'autre part, dont les dynamiques se rencontrent précisément au moment de l'élection de François Hollande à la présidence de la République et la nomination de Victorin Lurel au MOM. Pour des raisons différentes, tous sont intéressés à la reconnaissance réciproque de leur prétention à incarner des « outre-mer » considérés comme irréductibles à d'autres enjeux, et dont on ne pourrait appréhender les dynamiques propres en dehors d'une expertise spécifique dont ils co-construisent la performativité. Cela leur assure l'occupation d'un certain nombre de positions à chaque fois déterminantes dans l'orientation des produits de l'action publique. Bien que s'inscrivant dans des espaces sociaux différents, ces élites sont étroitement dépendantes les unes des autres, notamment en raison des échanges d'informations et de ressources qu'elles assurent entre elles, via un ensemble d'intermédiaires spécialisés circulant d'un groupe à l'autre et via un ensemble d'espaces associatifs, parlementaires et bureaucratiques. Dans ces lieux s'opèrent concrètement, non seulement la solidification des cadrages propres à l'action publique outre-mer, mais également l'orientation des stratégies visant à les défendre et à les imposer au sein de l'appareil d'État.

L'autonomisation relative de cet espace social élitaire est ainsi l'une des conditions qui donne à « l'exceptionnalité ultramarine » les caractéristiques d'une « illusion bien fondée » pour reprendre l'expression de Durkheim – c'est-à-dire fondée sur la force des dispositifs sociaux qui l'accréditent – et qui rend possible l'institutionnalisation d'une catégorie spécifique d'action publique. Après avoir montré l'importance des grands élus dans ce processus d'autonomisation de l'État outre-mer, nous reviendrons sur la spécialisation des carrières qui s'y déploient, entre espace bureaucratique et groupes d'intérêts.

Une catégorie « outre-mer » institutionnalisée : l'autonomisation bureaucratique et politique de la gestion étatique des outre-mer

L'action publique à destination des outre-mer relève d'un processus de décision au sein duquel le MOM est supposé occuper une position centrale. En réalité, sa capacité de maîtrise de la décision est très incertaine, en raison d'une position structurellement dominée dans l'espace bureaucratique. Mais celle-ci est en partie compensée par le poids des grands élus locaux. L'arrivée à la tête du MOM en mai 2012 de V. Lurel, député et président du Conseil régional de Guadeloupe, ouvre ainsi une séquence au cours de laquelle s'affirme le poids propre d'un espace élitaire ultramarin en mesure de réaffirmer l'exceptionnalité

des outre-mer et sa prétention à en assurer la gestion de manière relativement autonome au sein de l'État. C'est ce dont témoigne assez bien l'examen du récent projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle dans les outre-mer.

Le ministère des Outre-mer : un pôle administratif traditionnellement dominé

Par-delà les logiques d'affichage, le statut changeant de ce portefeuille singulier qu'est le MOM témoigne d'une position et d'une marge de manœuvre incertaines. 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 de son statut actuel, la Direction générale des Outre-mer (DGOM) demeure 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 attributions¹⁸ ». Ces dernières renvoient principalement à la définition, l'impulsion et la coordination des politiques outre-mer. En charge de l'exécution de l'une des trente-deux missions budgétaires de l'État¹⁹, le MOM constitue l'un des points centraux des configurations politico-administratives présidant à l'action publique à destination de ces régions.

Le caractère par définition plurisectoriel de ces politiques fait que l'action du MOM est étroitement dépendante du travail interministériel et donc de la capacité de ses agents à y peser. Or, sur ce plan, le MOM a, *a priori*, toutes les caractéristiques d'un ministère faible, tant par son manque de moyens et le peu d'attractivité de son administration que par l'absence de prise en compte générale de l'outre-mer par les ministères « techniques »²⁰. Que ce soit dans l'administration ou au sein du cabinet, il attire peu les fonctionnaires les mieux situés dans la hiérarchie, en dehors de situations exceptionnelles de « crises », à l'image de celle générée par les événements de Nouvelle-Calédonie à la fin des années 1980, qui sollicitent une expertise (constitutionnelle par exemple)

18. Décret n° 2013-728. La DGOM regroupe trois sous-directions : la sous-direction des politiques publiques, la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles, la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État. Chacune de ces sous-directions compte elle-même entre trois et cinq bureaux.

19. Dans le projet de loi de finance 2017, les crédits budgétaires associés à cette mission s'élèvent à un peu plus de 2 milliards d'euros, auxquels sont par ailleurs rattachés 4 milliards d'euros de dépenses fiscales (défiscalisation, exonération de TVA, etc.).

20. Rapport public de la Cour des comptes, 2006 ; Doligé (E.), Larcher (S.), *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir*, rapport d'information 519, 2009. On comptait 2 035 agents au MOM en 2010, seulement 178 en administration centrale en 2014. La révision générale des politiques publiques (RGPP) aurait entraîné la suppression de la moitié des effectifs en 5 ans. Un ancien collaborateur de V. Lurel soulignait à propos de la période 2002-2012 : « Rétrospectivement, à part la période du ministère de Brigitte Girardin entre 2003 et 2006 qui avait un vrai poids politique, c'était un monde politique d'une grande faiblesse, avec des ministres très faibles, des cabinets très faibles qui ne pesaient pas en interministériel » (entretien, mai 2016).

particulièrement noble. La DGOM est plutôt dominée par les administrateurs civils, qui cohabitent dans le cabinet avec des membres du corps préfectoral. Cette faiblesse structurelle se prolonge dans un déficit d'informations et d'instruments statistiques spécialisés, souvent évoqué, tant au sein de l'administration que par les élus²¹. Un ancien membre du cabinet de Bercy soulignait ainsi que les outre-mer sont méconnus et négligés dans les autres ministères et souvent perçus « comme la cinquième roue du carrosse » (entretien, septembre 2016).

Cette position dominée du MOM dans l'espace bureaucratique explique en partie sa dépendance à l'égard des acteurs susceptibles d'offrir des ressources alternatives à même de compenser cette situation, au premier rang desquels se situent les grands élus locaux.

Le poids et le rôle des grands élus dans la gestion institutionnelle des outre-mer

La distance géographique de ces territoires, la crainte de voir l'action de l'État central associée aux réminiscences d'une gestion coloniale, les tensions sociales souvent très vives (comme aux Antilles en 2009, à La Réunion en 2012, à Mayotte en 2016), font que le soutien ou, à tout le moins, la bienveillance des élus locaux à l'égard de toute initiative est considérée comme essentielle de la part des autorités centrales. La gestion de ces territoires est en cela intimement liée à quelques grandes figures politiques locales incarnant cette médiation et dont la centralité est à la fois une cause et une conséquence de ces rapports particuliers entre le centre et ses périphéries lointaines : Gaston Flosse (député puis sénateur de 1978 à 2014, président du gouvernement de 1991 à 2004) en Polynésie française ; Aimé Césaire (député 1945 à 1993, maire de Fort de France de 1945 à 2001) et Serge Letchimy (maire de Fort-de-France de 2001 à 2010, puis président de région de 2010 à 2015, député de 2007 à 2017) en Martinique ; Lucette Michaux-Chevry (députée puis sénatrice de 1992 à 2011, présidente du conseil régional de 1992 à 2004, ministre ou secrétaire d'État à plusieurs reprises) et V. Lurel (président de région de 2004 à 2016, député depuis 2002, ministre de 2012 à 2014) en Guadeloupe ; ou encore Paul Vergès (député à de très nombreuses reprises depuis 1956 puis sénateur de 2011 à sa mort en 2016, président du Conseil régional de 1998 à 2010) à La Réunion. La décentralisation a, en toute logique, accentué cette dépendance relative aux grands élus locaux, tout en ménageant la position traditionnelle de l'État comme arbitre des rivalités politiques locales, elles-mêmes assises depuis les années 1990 sur certaines positions centrales : la présidence du conseil régional, du départemental ou de la collectivité unique, la mairie de la « ville capitale ».

Le poids des acteurs politiques s'exprime ensuite, au niveau central, via les deux assemblées parlementaires. Si les élus d'Outre-mer n'y tiennent que 5 %

21. Lors des débats sur le projet de loi égalité réelle, D. Gibbs, député LR de Saint-Martin déclarait ainsi « Imaginez un bateau sans boussole : où peut-il aller ? Que peut-il faire ? », Commission des lois, 28.09.2016.

des sièges environ et y occupent des positions globalement marginales, ils se démarquent par trois singularités au moins.

Premièrement, leur affiliation aux groupes parlementaires est à la fois plus lâche (plusieurs députés appartiennent à des partis locaux et ne sont qu'associés au groupe dont ils sont membres) et plus stratégique. À plusieurs reprises, le soutien des élus d'Outre-mer a permis à des initiatives gouvernementales de sécuriser des majorités parlementaires au-delà des affiliations ordinaires. Le vote de la réforme constitutionnelle proposée par N. Sarkozy en 2008 n'avait ainsi pu avoir lieu que grâce au soutien d'élus d'outre-mer affiliés au groupe socialiste²², tandis que le soutien des élus outre-mer affiliés à l'UDI permettait récemment au Premier ministre d'envisager un vote majoritaire *in extremis* sur la loi Macron.

« L'année dernière, tu avais toute une série de votes très difficiles sur la confiance, la censure, la loi Macron où les majorités étaient à 15, 13 et dans ces 13-15 d'écart tu avais quand même 5 abstentions de l'UDI ultramarin, deux votes pour des GDR ultramarins. Derrière on faisait le job hein ! Et je pense que si on avait voté la loi Macron, si on n'avait pas posé le 49.3, elle passait de 3 ou 4 voix et sur ces 3-4 tu avais 4 votes en faveur des UDI ultramarins, quoi. Donc, c'est pour te dire que c'est des votes charnières, des votes importants et ici tout le monde en est persuadé. » (Entretien avec conseiller ministériel, novembre 2015)

Mais la loyauté relative de ces élus à l'égard des autorités gouvernementales ne se comprend qu'au regard de la capacité de ces dernières à les « écouter » dans la gestion quotidienne des dispositifs les concernant et à protéger certains de leurs intérêts.

« Enfin, c'est pas du tout traité sur le mode "les outre-mer, ouais, ouais ils vont suivre, on va leur faire plaisir". C'est pas du tout ça, il y a un vrai travail [...]. Ça, c'est aussi lié à l'expérience que Valls avait chez Rocard. M. Valls était attaché parlementaire en 1988 et les votes se négociaient pas mal avec les centristes, dont les réunionnais et les ultramarins. Donc voilà, ça, le Premier ministre [PM] le sait, il l'a intégré [...]. Les PLFSS [projets de loi de financement de la sécurité sociale] et PLF [projets de loi de finances], si ça passe aussi largement, c'est aussi grâce à l'Outre-mer, donc soyez reconnaissants... » (Entretien cité)

La seconde singularité renvoie au caractère plus consensuel des discussions entourant la question des outre-mer. Ce consensus tranche singulièrement avec les routines oppositionnelles caractéristiques de la vie parlementaire française. En 2009, la loi d'orientation pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) avait reçu le soutien passif des élus du groupe socialiste qui

22. Chantal Berthelot (Guyane) ; Annick Girardin (Saint-Pierre-et-Miquelon) ; Albert Likuvalu (Wallis-et-Futuna), Jenny Marc (Guadeloupe). Au Congrès, la réforme a été adoptée à une voix de majorité.

ne s'étaient qu'abstenus. En 2011, une proposition de loi sur la résorption du logement insalubre, portée par S. Letchimy (groupe socialiste, Martinique) avec le soutien du gouvernement Fillon, avait même recueilli un vote unanime, tant à l'Assemblée nationale (AN) qu'au Sénat, le processus se répétant en 2016 avec une proposition de loi du même député sur la coopération régionale²³. En octobre 2016, si le vote en première lecture du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle en outre-mer a reçu un « refus d'encouragement » du groupe LR (mais l'abstention de Daniel Gibbs, député de Saint-Martin), il a recueilli le vote positif, tant du groupe UDI, dans lequel siègent les élus de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie, que du groupe GDR dans lequel siège notamment le nouveau président de la collectivité unique de Martinique, au terme de débats qui se sont déroulés dans une atmosphère particulièrement pacifiée.

Enfin, le poids de ces élus s'incarne dans des structures dédiées dont l'institutionnalisation s'est récemment consolidée avec la création, sur le modèle de la délégation aux droits des femmes, des délégations aux outre-mer à l'AN (en 2012) et au Sénat (en 2011²⁴), qui viennent s'ajouter au traditionnel Intergroupe pour l'outre-mer (IGPOM). Elles comprennent de droit tous les élus issus des territoires concernés (respectivement 27 et 21) ainsi qu'un nombre équivalent de députés hexagonaux, dans des proportions telles que la délégation reflète la structuration politique de l'institution dans son ensemble. Sur la base de moyens limités, elles organisent néanmoins des débats et auditions sur des thématiques choisies, rédigent des rapports d'information, se saisissent pour avis de textes inscrits à l'ordre du jour et bénéficient de temps de parole dédiés dans les débats en séance plénière. Elles participent ce faisant de l'objectivation politique et institutionnelle des « problèmes » et des acteurs qui font exister les outre-mer comme catégorie d'action publique. Elles facilitent également la mobilisation des élus sur des projets de loi sectoriels susceptibles d'intéresser les outre-mer, en suppléant ainsi la veille interministérielle du MOM.

On comprend pourquoi, au total, le « secteur » de l'outre-mer paraît fortement *politisé* au sein de l'appareil d'État, dans le sens non pas d'une emprise des logiques partisans, plutôt faible, mais d'une dépendance marquée vis-à-vis des élus pour lesquels le MOM s'impose d'emblée comme une « caisse de résonance²⁵ ». Les ressources découlant directement du « pouvoir social à base

23. Proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'Outre-mer dans son environnement régional.

24. Sur le modèle de la délégation aux droits des femmes.

25. Entretien, conseiller du ministre de l'Économie et des Finances, septembre 2016. Le sénateur S. Larcher – président de la mission en charge du rapport sénatorial de 2009 – précise qu'il existe chez ces élus une tendance forte à envisager le ministère et la DGOM comme leur interlocuteur unique, cette « relation quasi-exclusive des élus avec une administration centrale [constituant] une particularité de l'Outre-mer. » (Entretien, septembre 2013)

locale²⁶ » qu'ils mettent à disposition permettent à ce dernier de tenir tête à « l'avant-garde technocratique », incarnée par les grands ministères, notamment Bercy. De ce point de vue, la nomination au poste de ministre de V. Lurel en 2012 puis d'E. Bareigts (députée de La Réunion) en 2016 participent d'une forme de consécration de cet « enracinement » du ministère dans les réseaux politiques ultramarins²⁷.

Le « moment Lurel » : les ressorts d'un leadership politique compensant la faiblesse structurelle du MOM

Pour comprendre, dans ce cadre, l'importance du « moment Lurel », il faut revenir sur la trajectoire singulière de cet élu, sur les types de positions qu'elle lui a permis d'occuper et sur la façon dont les ressources ainsi cumulées ont favorisé un fonctionnement de l'État outre-mer apte à compenser la faiblesse structurelle traditionnelle du MOM.

La carrière de V. Lurel renvoie à un cursus politique ascendant classique. Né en 1951, il a d'abord occupé une succession de positions locales jusqu'à prendre la tête de l'exécutif régional de Guadeloupe en 2004, au moment où s'engageaient d'importants transferts de compétences au bénéfice des collectivités locales au titre l'acte II de la décentralisation. Il a été réélu dès le premier tour des élections régionales en 2010, avant d'y être sévèrement battu en décembre 2015. Dans les régions monodépartementales ultramarines, le statut de membre du conseil régional et, *a fortiori*, de président, constitue une ressource très valorisée, davantage que dans l'hexagone. Ces élus y sont plus visibles, moins concurrencés dans l'espace politique local, mieux intégrés aux réseaux d'élus et davantage impliqués dans la définition des politiques locales²⁸. Élu député en 2002, réélu en 2007 et 2012, V. Lurel est membre de la commission des finances, d'où il a notamment pu défendre les dispositifs budgétaires et fiscaux dont bénéficient les outre-mer. C'est ce cumul de positions locales et nationales qui lui a permis de rapidement s'imposer comme un interlocuteur privilégié des associations ultramarines hexagonales. Dès 2003, il se pose en soutien important du Collectif DOM, présenté comme un lobby apolitique de défense des intérêts des Outre-mer²⁹. Il s'impose ainsi comme porte-parole désigné, dans l'espace politique et parlementaire, des intérêts des citoyens d'outre-mer dans l'hexagone.

26. Bourdieu (P.), Boltanski (L.), « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-3, 1976.

27. Initiée par la nomination de M.-L. Penchard à ce poste en 2009, poursuivie entre-temps par celle de G. Pau-Langevin (députée de Paris mais originaire de Guadeloupe), cette pratique témoigne de l'institutionnalisation progressive d'une nouvelle règle implicite dans la gestion de cet espace. Les ministres de l'Outre-mer n'étaient en effet jamais, jusqu'alors, des ressortissants de ces régions.

28. Godmer (L.), « Les élus régionaux : un personnel politique entre notabilisation, dénotabilisation et renotabilisation », *Histoire@Politique*, 25 (1), 2015.

29. Célestine (A.), *Mobilisations caribéennes. La fabrique politique de l'identité à Paris et New York*, Paris : Karthala, 2017.

V. Lurel a en outre appuyé cette trajectoire sur 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 dès 2005 ; le groupe socialiste (dit SRC puis SER) à l'AN ensuite, dont il fut l'un des vice-présidents et au sein duquel il occupa très vite une position implicite de chef des élus ultramarins ; les équipes de campagne des candidats à l'élection présidentielle de 2007 (S. Royal) et 2012 (F. Hollande), enfin, au sein desquelles il était en charge de l'Outre-mer. C'est donc l'ensemble de ses positions (locales, parlementaires, partisanes et associatives) qui permettent à V. Lurel de s'imposer comme un leader incontournable, tant localement qu'à Paris, sur toutes les questions associées aux Outre-mer³⁰, et d'imposer sa nomination, en mai 2012, en tant que ministre des outre-mer, de même que le retour de ce portefeuille au statut de ministère de plein exercice.

Mais au-delà de cette stricte période, le soutien du MOM dans l'espace politico-administratif passe également par les positions conquises par un certain nombre d'acteurs bureaucratiques dans le sillage de la victoire du PS en 2012 et de la nomination de V. Lurel au ministère. C'est le cas de l'ancien directeur général des services de ce dernier à la région (2007-2012), énarque, préfet hors cadre, ancien sous-préfet de la Guyane, secrétaire général de la préfecture de Martinique, conseiller en charge de l'outre-mer de Lionel Jospin à Matignon, puis directeur au MOM, membre du pôle outre-mer du candidat PS à l'élection présidentielle de 2012, devenu en mai 2012 conseiller outre-mer du président F. Hollande, poste d'où il est en mesure d'accompagner très directement l'autorité politique du ministre dans les cercles bureaucratiques et interministériels, et d'assurer une liaison étroite avec les acteurs économiques et associatifs des outre-mer³¹. Cette volonté d'articuler plus étroitement pôle bureaucratique et pôle politique explique également la nomination de l'actuel conseiller outre-mer à Matignon en avril 2014. Sorti administrateur civil de l'ENA en 2006 et nommé selon son vœu à la DGOM, il a été sous-préfet dans l'hexagone entre 2008 et 2009 puis chef du bureau des élections du ministère de l'Intérieur, en charge notamment des outre-mer, avant d'entrer en 2012 au cabinet de Claude Bartolone, président de l'AN, comme conseiller pour les affaires constitutionnelles, l'intérieur et l'outre-mer. S'il n'a, pour le coup, pas de liens aussi étroits avec V. Lurel, son recrutement à Matignon s'explique non seulement par sa connaissance technique des outre-mer et de la DGOM, mais aussi par

30. C'est ce qu'atteste, précisément, son rôle central de ce point de vue dans la campagne présidentielle de 2012. Cf. Célestine (A.), Roger (A.), « Un enjeu mineur en campagne ? L'Outre-mer dans l'élection présidentielle de 2012 », in Courty (G.), Gervais (J.), dir., *Le lobbying électoral*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016.

31. Le responsable d'un groupe d'intérêt patronal le décrit comme un « remarquable connaisseur des enjeux de l'Outre-mer, un homme ouvert, disponible, avec de l'expérience et qui tranche un peu avec ses prédécesseurs, qui étaient des gens de grande qualité intellectuelle mais qui n'avaient pas le recul sur l'Outre-mer qui est le sien. » (Entretien, février 2013)

sa familiarité avec les élus et réseaux politiques et parlementaires³². De même, la nomination, entre 2012 et 2015, de l'ancien collaborateur de V. Lurel à l'AN (depuis 2002) et à la Région, comme conseiller parlementaire et conseiller spécial au cabinet du MOM, achève d'assurer l'interconnexion étroite de ce ministère avec les élites politiques de l'Outre-mer.

C'est cette combinaison entre des acteurs à cheval sur les espaces politiques et bureaucratiques qui réassure finalement la position du MOM dans les arbitrages interministériels. D'une part, l'équipe de Lurel impose, dès son arrivée au MOM, un nouvel espace de transaction avec les autres ministères, sous la forme d'un réseau de référents outre-mer dans les cabinets ministériels. D'autre part, les représentants du ministère bénéficient du soutien des conseillers du PM et du président de la République (PR) dans la mesure précisément où ces derniers s'appuient, au sein de leur propre cabinet, sur leurs réseaux politiques et le poids que les élus sont susceptibles d'exercer. Tous ces acteurs occupent en même temps des positions assez homologues : relativement secondaires dans leurs univers d'appartenance (ni les élus ni les fonctionnaires n'y occupent des positions dominantes), ils tentent ensemble de s'assurer la maîtrise relative des questions associées à l'Outre-mer, dans une dynamique au sein de laquelle, contrairement à d'autres secteurs d'action publique, la place du Parlement et des élus est non seulement essentielle mais aussi susceptible de perturber l'ordonnement ordinaire des hiérarchies propres à l'appareil d'État, au grand dam d'autres secteurs politiques ou administratifs. C'est précisément ce que l'examen récent du projet de loi relatif à l'égalité réelle en Outre-mer a, de nouveau, manifesté.

Quand les outre-mer s'imposent : l'exemple du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle

Ce projet de loi est, en date, le dernier d'envergure directement relié aux outre-mer. L'examen de sa genèse et de sa discussion à l'AN permet d'illustrer l'ensemble des caractéristiques de l'État outre-mer précédemment décrites, et notamment la manière dont la faiblesse structurelle du MOM est compensée par le rôle des grands élus, les ressorts singuliers du leadership actuel de V. Lurel sur la gestion des Outre-mer, et la centralité des conseillers outre-mer du PM et du PR.

32. « Je crois que j'ai été pris parce que je connaissais bien les élus, les réseaux politiques, et j'ai eu ça grâce à mes deux ans à l'Assemblée. Ils auraient pu prendre un secrétaire général de préfecture ou un SGAR [Secrétaire général pour les affaires régionales, auprès du préfet de région] outre-mer pour piloter la construction des CPER [contrats de plan État-région] mais c'était pas tellement la logique, quoi. La logique c'était que l'Outre-mer, c'est très très politique et qu'on veut un vrai politique pour s'en occuper. [...] Mon prédécesseur avait fait deux ans. Il avait un profil plus technicien, il a été SGAR aussi, et je pense que c'est quelqu'un qui était apprécié mais [...] il n'avait pas beaucoup de relations avec les élus parce que c'était pas son parcours non plus quoi, voilà. » (Entretien, octobre 2015)

Le projet de loi est le résultat d'une procédure initiée en juin 2015 avec la création d'une mission parlementaire confiée à V. Lurel en réponse à la demande formulée par le président du Conseil représentatif des Français d'outre-mer (CREFOM³³), une institution créée en 2013, à l'initiative de V. Lurel lui-même, sur laquelle nous reviendrons. Rendu en mars 2016, le rapport a servi de fondement à la préparation par les services du MOM d'un projet de loi déposé à l'AN en août 2016. Ce projet est le résultat d'échanges intenses, et dans un laps de temps très court, entre l'ensemble des acteurs évoqués plus haut. Une première version du texte présentée par le MOM fin mai avait suscité une forte contestation. Emmenés par V. Lurel, une partie des élus le considéraient comme trop modeste. Ils avaient finalement obtenu, fin juin, le principe d'un approfondissement au moment de son passage au Parlement. De fait, dès le début de l'examen du texte en commission, le 20 septembre, la nouvelle ministre des Outre-mer, E. Bareigts, souligne sa volonté de « travailler au service de l'égalité réelle dans un esprit de co-construction avec le Parlement ». L'examen du texte par les commissions donnera lieu à trois rapports différents, exclusivement portés par des élus d'Outre-mer : S. Letchimy (Martinique, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques), Monique Orphé (La Réunion, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales) et V. Lurel (Guadeloupe, rapporteur au fond pour la commission des lois).

Dans une logique plutôt exceptionnelle au regard d'un processus parlementaire habituellement dominé par le Gouvernement, au service duquel le ou les rapporteurs sont invités à « tenir » la majorité, l'examen en commission des lois a donné lieu, à l'initiative des trois rapporteurs et avec le soutien de l'ensemble des parlementaires d'Outre-mer présents, de droite comme de gauche, à l'adoption d'un nombre considérable d'amendements. Le texte passe ainsi de 15 articles regroupés en 4 titres à 98 articles sur 13 titres, dont un entièrement consacré aux mesures fiscales. Appuyés par le conseiller outre-mer du PM, le MOM avait pu obtenir divers arbitrages favorables sur les amendements des parlementaires, à l'issue d'une réunion interministérielle de 4 heures la veille de l'examen en commission. Cela n'a pas empêché la manifestation explicite du leadership de V. Lurel – que le président de la commission désigne à plusieurs reprises comme « M. le ministre », en référence à son ancienne position –, appuyé sur une prestance certaine, une connaissance fine de l'ensemble des questions traitées, le soutien manifeste des autres élus présents et l'ambivalence de la ministre, récemment nommée sur ce poste (début septembre) et proche des perspectives portées par les élus.

Cette séquence va donner lieu à un processus contradictoire. D'un côté, la pression des élus crée un contexte favorable permettant aux conseillers outre-mer de s'imposer dans les arbitrages ministériels. D'un autre côté, cependant,

33. Comme l'indique officiellement la lettre de mission de M. Valls à V. Lurel, 17 juin 2015.

le déroulement des débats va susciter l'ire des ministères des Finances et de la Santé, opposés aux coûts des mesures adoptées en commission³⁴. Les débats en séance sont le produit de ces tensions. Si les services de la ministre et les conseillers outre-mer ont pu obtenir du PM et du PR de déposer des amendements visant à l'alignement de prestations sociales versées dans les outre-mer sur celles en vigueur dans l'hexagone (titre III du projet adopté à l'AN) ou encore de soutenir l'extension du crédit d'impôt en matière de logement social (article 45), la ministre a aussi tenté, en vain, d'obtenir la suppression d'un certain nombre de dispositions votées en commission³⁵, les rapporteurs n'hésitant pas à la mettre en minorité dans l'hémicycle.

Bien que son adoption finale soit encore sujette à de nombreux ajustements, l'examen de ce texte en première lecture révèle assez clairement les lignes de force caractéristiques de l'État outre-mer et les logiques sociales de son autonomie relative au sein de l'État central. C'est bien au nom de la « spécificité » des outre-mer, naturalisée par l'effet propre des modalités de son investissement par les acteurs, que se justifient la formalisation et l'institutionnalisation d'un espace spécifique de positions et de pratiques politico-administratives. Tout au long des débats sur le texte, cette spécificité vient justifier les dérogations aux règles non écrites de l'examen parlementaire et aux logiques habituelles de l'ordonnancement politique et budgétaire de l'action gouvernementale.

Mais l'analyse ne saurait se limiter à la restitution de ces logiques bureaucratiques et politiques. Dans une large mesure, ces dernières s'appuient sur des ressources et des acteurs émanant d'autres espaces sociaux, théoriquement différenciés de l'appareil politico-administratif, mais intimement imbriqués dans la gestion quotidienne des décisions relatives à l'action publique outre-mer et participant, de façon centrale, à la circulation et à l'essentialisation des cadrages propres à l'action publique outre-mer.

L'État outre-mer comme espace élitaire : professionnalisation, spécialisation et circulation des entrepreneurs politiques et sociaux des Outre-mer

Lorsqu'on entre plus avant dans les institutions qui viennent d'être présentées et qu'on en observe les acteurs, on est frappé par la récurrence de trajectoires circulant entre ces espaces politico-administratifs et les autres lieux revendiquant un rôle dans la définition des contours de l'action publique en

34. Un conseiller ministériel rapportait ainsi, le lendemain de l'examen en commission, que ces ministres auraient officiellement saisi le PR « pour dire que ce texte c'est du grand n'importe quoi. » (Note de terrain, septembre 2016)

35. Comme la prolongation pour deux années du dispositif de zones franches prévus par la LOEDOM (article 36) ou le rajout du secteur du BTP dans la liste des secteurs prioritaires reconnus par la LOEDOM et bénéficiant d'exonérations renforcées de cotisations patronales (article 37).

direction des Outre-mer que sont les groupes d'intérêt. Les trajectoires cheminant, à double sens, entre les groupes patronaux ou les mobilisations associatives et les institutions bureaucratiques-politiques dédiées à la gestion des Outre-mer sont manifestement constitutives de la spécialisation des acteurs dans cet espace d'action publique. Elles s'avèrent donc indispensables à intégrer dans son analyse. Mais plus, elles contribuent à la diffusion et la naturalisation de la croyance en la spécificité des Outre-mer et, partant, des dispositifs publics qui doivent leur être consacrés.

Quand les affaires du patronat ultramarin deviennent des affaires d'État et inversement : la circulation des acteurs et des idées entre les champs politique, bureaucratique et économique

Dans son rapport sur l'égalité réelle de mars 2016, V. Lurel fait figurer en bonne place une contribution présentée par la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM), qui insiste sur deux éléments : d'une part, l'importance des retards de développement caractéristiques des outre-mer et, d'autre part, le niveau finalement relatif des transferts financiers opérés vers ces régions par l'État central. Au moment de l'examen parlementaire et des auditions officielles réalisées dans ce cadre, cette organisation a proposé un certain nombre de modifications ou de compléments au projet de loi. Une partie de ces propositions (relatives à l'extension au BTP d'un certain niveau d'exonération des cotisations patronales, à l'aide fiscale à l'investissement, aux dispositifs associés aux zones franches d'activité...) seront reprises et âprement défendues, en séance, par les rapporteurs, parfois contre des arbitrages gouvernementaux négatifs renvoyant à leur coût pour les finances publiques mais également à des doutes quant à leur utilité économique. Qu'elle soit contestée ou considérée comme légitime³⁶, la participation de ces groupes d'intérêts économiques au gouvernement des outre-mer est l'objet d'une sorte d'évidence partagée.

Localement, le patronat bénéficie d'instances de représentation, à travers les sections du MEDEF ou de la CGPME, les associations de moyennes et petites industries, les chambres de commerce et d'industrie ou encore les filières agricoles, dont certaines sont très structurées³⁷. Au niveau national, la FEDOM fédère depuis 1986 une grande partie des organisations patronales des cinq départements d'outre-mer. Sur des logiques analogues, Eurodom a vocation à représenter les intérêts patronaux auprès des instances européennes. Fondée à Bruxelles en 1988, elle a ouvert un bureau parisien depuis 2012. Sans que leur soient reconnus un monopole de représentation, la FEDOM et Eurodom

36. « Le poids des lobbies ultramarins est juste dingue [...]. Et le MOM ne joue absolument pas le rôle de filtre, il n'y a aucun contre-pouvoir, les types entrent et sortent quand ils veulent et personne chez eux ne voit le problème. » (Entretien avec un ancien conseiller ministériel à Bercy, septembre 2016)

37. Notamment l'Union générale des producteurs de bananes (UGPBAN) ou le Conseil interprofessionnel du rhum traditionnel des DOM (CIRT-DOM).

se distinguent par une association étroite à la définition de l'action publique outre-mer ou, à Bruxelles, à la détermination des positions françaises sur ces sujets. Les relations entre acteurs politico-administratifs et représentants économiques apparaissent ainsi très stabilisées, voire routinisées, nuançant, ici aussi, l'image habituelle d'une séparation franche et claire entre ce qui relèverait de l'État et de la « société civile³⁸ ».

Ces organisations sont régulièrement invitées à soumettre leurs points de vue, informations et expertises spécifiques (en matières économique, juridique, etc.) qu'elles peuvent ainsi mettre à disposition des acteurs politiques et bureaucratiques. Lors des assemblées générales annuelles d'Eurodom ou de la FEDOM, la participation de représentants des ministères, de fonctionnaires européens ou de membres des différents parlements est tout aussi habituelle, les uns et les autres se rappelant collectivement aux dossiers du moment et s'offrant réciproquement des marques de (re)connaissance. Si les rapports entre les uns et les autres sont potentiellement conflictuels en raison de perspectives (y compris politiques) divergentes, ils demeurent marqués par l'énonciation permanente d'un intérêt partagé à la gestion commune des outre-mer, dont le CREFOM (cf. *infra*) ou les délégations parlementaires sont désormais des cadres institutionnels communs et permanents. Ces contacts réguliers entre acteurs bureaucratiques, acteurs politiques et représentants économiques matérialisent un espace de circulation d'informations, de représentations et de projets de dispositifs d'action publique, d'autant plus solidement constitué qu'il s'incarne dans des trajectoires individuelles, elles-mêmes au fondement des affinités électives entre les différents acteurs et des possibilités de l'emboîtement du discours patronal dans les catégories pratiques de la raison bureaucratique ou politique³⁹.

C'est ce qu'illustre le destin professionnel d'un certain nombre de conseillers en poste sous le mandat de N. Sarkozy, pour lesquels les organisations ultramarines constituent des débouchés professionnels directs. Ce fut le cas pour l'ancien conseiller technique outre-mer de N. Sarkozy. Diplômé de Sciences Po Bordeaux puis de l'ESSEC, il est d'abord entré en cabinet ministériel au service de Jean-Louis Borloo (ministre de la Ville), via un premier poste d'assistant parlementaire, puis de N. Sarkozy au ministère de l'Intérieur, avant que son investissement dans l'équipe de campagne du candidat ne le conduise à l'Élysée d'où il est finalement saisi de l'Outre-mer. Après avoir co-dirigé l'équipe outre-mer du candidat Sarkozy en 2012, il a rejoint en tant que directeur adjoint l'association Eurodom, qui a en conséquence ouvert un bureau parisien. C'est ce

38. Michel (H.), « Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques », in Borraz (O.), Guiraudon (V.), dir., *Politiques publiques*, t. 2, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 ; Michel (H.), dir., *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2013.

39. Sacriste (G.), « Sur les logiques du champ européen du pouvoir. L'exemple de l'affaire Dali », *Politique européenne*, 44, 2014.

même bureau que rejoint à ce moment l'ancienne conseillère parlementaire au MOM de M.-L. Penchard. Titulaire d'un DEA de droit public, ancienne assistante parlementaire (1995-2004), conseillère parlementaire puis chargée de mission à Matignon sous Dominique de Villepin (2005-2007), elle a en outre été conseillère parlementaire du président du Sénat (2007-2008), avant d'entrer au cabinet de la ministre de l'Outre-mer, dont elle est devenue la conseillère parlementaire (2009-2012) et la cheffe de cabinet (2011-2012). C'est également le cas de l'actuelle secrétaire générale de la FEDOM. Réunionnaise, diplômée de Sciences Po Aix-en-Provence, titulaire d'un DESS de droit public, attachée territoriale, ancienne cheffe de cabinet de la présidente du Conseil général de La Réunion, elle devient en 2007 directrice de cabinet de Patrick Karam (qu'elle épousera par la suite) à la Délégation interministérielle à l'égalité des chances des français d'Outre-mer (DIECFOM). Après la défaite du PR sortant, elle a rejoint la FEDOM, en tant que directrice des affaires publiques – où elle a la charge du suivi des dossiers portés par la fédération patronale auprès des parlementaires et du MOM – puis secrétaire générale en 2013. En 2014, elle est élue conseillère municipale de la mairie du 16^e arrondissement de Paris. Elle entre également au conseil d'administration du CREFOM, au titre des associations. Récemment, le destin de l'ancien délégué général de la FEDOM illustre de manière encore plus évidente les dimensions pratiques de ces allers-retours entre État et groupes d'intérêt. Ancien d'HEC (1995) et de l'ENA, dont il sort en 2005 pour devenir administrateur civil, il a d'abord été conseiller technique en charge du développement durable et de l'environnement au cabinet d'Yves Jégo, alors secrétaire d'État à l'Outre-mer, de septembre 2008 à juin 2009, avant de spécialiser sa carrière sur les questions économiques outre-mer via le département outre-mer de l'Agence française de développement (AFD), qu'il rejoint de 2010 à 2013. C'est en juin 2014 qu'il entre à la FEDOM avant de rejoindre le cabinet d'E. Bareigts (députée PS de La Réunion depuis 2012 et vice-présidente du CREFOM), devenue secrétaire d'État à l'Égalité réelle. Lorsque cette dernière est nommée aux outre-mer en août 2016, il est lui-même nommé chef du pôle économique au sein de son cabinet.

Dans ces cas, c'est précisément à travers le passage par les organisations représentatives patronales que s'opère la spécialisation de carrières professionnelles pour lesquelles la « spécificité des Outre-mer » constitue le substrat essentiel. L'interpénétration des différents « pôles » de cet espace élitaire outre-mer se donne ainsi à voir dans les trajectoires de ces acteurs intermédiaires, ni élus, ni nécessairement hauts fonctionnaires, ni dirigeants d'entreprises, mais circulant entre tous ces espaces. Si une partie évolue dans le cadre de groupes d'intérêts privés qui leur assurent une reconversion professionnelle alternative à celle dont peuvent bénéficier les fonctionnaires, et s'ils s'inscrivent dans ce cas plutôt à droite de l'échiquier politique, certaines de leurs propriétés les renvoient directement au pôle public de l'espace du pouvoir (trajectoires scolaire et universitaire, origines familiales, postes professionnels au sein de l'appareil

politico-administratif). Souvent, ils se retrouvent à gérer des dossiers équivalents d'un poste à l'autre, contribuant directement au processus de spécialisation et de fermeture, ou d'autonomie relative, de cet espace.

Par exemple, les postes d'agents administratifs en charge des aides d'État au sein du bureau Europe de la sous-direction affaires publiques de la DGOM sont fréquemment occupés par des personnes ayant transité (en tant que stagiaire ou volontaire international en entreprise par exemple) par l'association Eurodom, en raison d'une part de l'acuité de ces questions pour l'Outre-mer, du fait de l'importance des dispositifs fiscaux dérogatoires, d'autre part du peu de spécialistes de ces questions au sein de l'administration elle-même. Si la manière de traiter les dossiers s'avère nécessairement différente en raison de la dissemblance des attendus (public-privé) et du périmètre associé aux postes et aux fonctions, les enjeux sectoriels n'en demeurent pas moins très proches : comment s'assurer de la sécurisation d'un dispositif assimilable à une aide d'État de sorte que les entreprises locales n'aient pas à rembourser des sommes considérables au détriment des économies ultramarines ? Les complicités ou accords sur l'importance des enjeux dont doivent traiter les différents acteurs n'empêchent nullement, cependant, les conflits croisés autour de perspectives tactiques, de divergences d'interprétation de problèmes complexes, de différenciation des canaux de circulation de l'information entre Paris et Bruxelles, d'oppositions interministérielles, etc. En cela, la proximité élective des différents acteurs, rendue possible par l'homologie relative des ressources et des formes de sociabilité communes ne gomme pas nécessairement, bien entendu, les relations conflictuelles⁴⁰.

Cette imbrication étroite avec l'espace bureaucratique et politique dédié à l'Outre-mer n'est cependant pas l'apanage des groupes d'intérêt économiques et constitue également une caractéristique du champ associatif, contribuant largement là aussi à la diffusion et la naturalisation de la croyance en la spécificité des Outre-mer, et à l'institutionnalisation de cette catégorie d'action publique.

Une voix unique pour l'outre-mer : la création du CREFOM et l'unification associative des élites de l'État outre-mer

En 2003, un homme d'affaires guadeloupéen – c'est ainsi qu'il se présente – P. Karam, fonde le Collectif des Antillais, Guyanais, Réunionnais (Collectif DOM) et interpelle plusieurs élus et dirigeants politiques (au ministère de l'Équipement et du Tourisme notamment) au sujet des « abus tarifaires » des

40. « Sur le plan humain, par rapport aux cercles outre-mer, parfois c'est des situations à front renversé. [Le délégué général adjoint d'Eurodom], je le connais depuis 15 ans parce qu'on a fait des études ensemble. On était dans la même promo, dans la même classe [...], c'est un ami, quoi. Il a été conseiller outre-mer, il ne l'est plus et, moi, je le suis maintenant. [...] Donc tu vois, humainement ce sont des gens qui sont connectés à la sphère de décision. Ça ne veut pas dire qu'on est toujours d'accord. Dès fois, moi je leur dis non, je suis pas d'accord. » (Entretien, octobre 2015)

compagnies aériennes desservant l’Outre-mer, en s’appuyant sur le principe de « continuité territoriale ». Au fil des mois, P. Karam met en avant son expertise sur ce dossier, sa bonne connaissance du milieu associatif et le caractère désintéressé de son engagement pour la « communauté ». Bientôt, le Collectif DOM est présenté comme un lobby apolitique en faveur des Outre-mer. Souhaitant donner une « dimension nationale » à son action, l’association s’appuie rapidement sur des élus d’outre-mer – V. Lurel s’affirme comme un soutien important dès les débuts de l’association – mais aussi de l’hexagone, comme Marielle de Sarnez (UDF) ou Éric Raoult (UMP). Le Collectif DOM organise au fil des années un forum pour l’emploi, du conseil juridique et dénonce les discriminations spécifiques dont seraient victimes les originaires d’Outre-mer, explicitement distinguées de celles subies par d’autres groupes. Parallèlement, le caractère transpartisan de l’association est mis en avant, permettant un soutien large des acteurs politiques, appuyé sur leur intérêt supposé pour l’Outre-mer et les ultramarins.

En 2006, P. Karam démissionne de son rôle de président et prend, deux mois et demi plus tard, la tête d’une coordination d’associations nommée « L’outre-mer avec Sarko ». La thématique des « discriminations spécifiques » passe ainsi de l’association à l’UMP et s’inscrit par ce biais sur l’agenda gouvernemental. L’organisation par P. Karam d’un meeting de campagne de N. Sarkozy à Paris est une des occasions de légitimer l’idée d’une spécificité des difficultés rencontrées par les originaires d’outre-mer. Plusieurs membres du Collectif DOM étaient présents à la tribune derrière le candidat, y compris ceux qui se présentaient comme « de gauche ». Les mêmes sont présents quelques jours plus tard au meeting de S. Royal, lui aussi destiné aux ultramarins de l’hexagone, organisé à Paris par V. Lurel, alors responsable de la campagne outre-mer de la candidate socialiste. L’enjeu des discriminations spécifiques, construit par un acteur associatif, est ainsi réapproprié dans le cadre de la campagne présidentielle par les deux principaux partis. Plus, quelques semaines après l’élection de N. Sarkozy, une délégation interministérielle à l’égalité des chances des français d’Outre-mer (DIECFOM) est créée. Ses missions, tout comme la nomination de P. Karam à sa tête, entérinent ainsi le caractère spécifique des discriminations subies par les originaires d’outre-mer. Dans les faits, la délégation ne dispose pas au départ de budget propre et s’appuie sur une équipe réduite (8 personnes, toutes originaires d’Outre-mer). En dépit d’une capacité d’action très limitée, la création de la DIECFOM semble pourtant rogner sur les prérogatives du MOM⁴¹.

41. « Au niveau hiérarchique, la DIECFOM dépend du Premier ministre, comme tous les délégués interministériels ; au niveau fonctionnel, elle dépend du ministre de l’Intérieur. Mais c’est pour cela qu’on a décidé de s’installer ici plutôt que Place Beauvau : rue Oudinot [le siège du MOM] on est plus près des dossiers, c’est aussi symbolique. Mais dans les faits, on dépend de l’Élysée, c’est de là que P. Karam reçoit ses directives [...]. Dans les faits, P. Karam intervient également dans ce qui se passe là-bas [dans les territoires d’Outre-mer] : il n’a pas la légitimité légale mais dispose au moins de l’intervention de la légitimité charismatique. » (Entretien avec la directrice de cabinet de P. Karam à la DIECFOM, septembre 2008)

Progressivement, l'enjeu de la « structuration » du monde associatif ultramarin devient une priorité de la Délégation et de P. Karam. Cette structuration passe par la création de divers conseils réunissant des responsables associatifs autour de thématiques comme la culture, les affaires sociales ou encore le sport, qui doivent mettre en avant et « recenser toute l'élite ultramarine associative, intellectuelle, culturelle et économique⁴² ». Si cette logique élitiste de la représentation des Ultramarins était déjà à l'œuvre dans le discours du Collectif DOM, elle correspond à un processus plus long d'objectivation et de singularisation de la population des originaires d'outre-mer par le MOM mais aussi la Mairie de Paris⁴³. Elle trouve également son point d'aboutissement dans la fondation du Conseil représentatif des français d'outre-mer (CREFOM), en janvier 2014.

Officiellement créé par 250 membres fondateurs parmi lesquels « 28 députés, sénateurs, présidents de régions et départements, 26 élus de l'hexagone, 130 présidents associatifs et les trois lobbies économiques des Outre-mer la FEDOM, Eurodom et UGPBAN, ainsi que 80 personnalités emblématiques »⁴⁴, le CREFOM est en fait un projet de P. Karam, soutenu par V. Lurel⁴⁵. Alors qu'il était à la tête de la DIECFOM, il avait déjà défini comme une priorité plusieurs axes adoptés par le CREFOM, comme la structuration du milieu associatif ou encore la mise en place d'une « voix unique pour l'Outre-mer ».

« Nous sommes en perpétuel contact avec les associations : on a mis en place un conseil consultatif des associations, qui se réunit une fois par mois et auquel P. Karam participe une fois sur cinq. [...] On a aussi créé des “commissions d'Outre-mer” et en particulier un “*who's who*”, le Club des outre-mer pour mettre en avant et recenser toute l'élite ultramarine associative, intellectuelle, culturelle et économique. » (Entretien, directrice de cabinet à la DIECFOM, septembre 2008)

Avec le CREFOM, on assiste à une institutionnalisation de l'espace de sociabilité forgé au fil des décennies par le MOM. Sa présentation, au lendemain de son assemblée générale fondatrice, se déroule d'ailleurs rue Oudinot par la voix de

42. *Ibid.*

43. Dans le cadre de la politique de migration organisée du BUMIDOM (voir Pattieu dans ce numéro) et de la gestion des instances associatives, Célestine (A.), *Mobilisations caribéennes... op. cit.* ; Wuhl-Ebguy (L.), *Migrants de l'intérieur. Les Antillais de métropole : entre intégration institutionnelle et mobilisations collectives*, thèse pour le doctorat en science politique, Université Paris-Dauphine, 2006.

44. <https://crefom.org/>

45. « En 2007, on a pesé pour que P. Karam ait un rôle dans le dispositif et la création de la délégation qui est un truc créé pour lui. Voilà, c'est le jeu politique. On savait très bien que Karam ici dans la place, c'était une épine dans le pied du Gouvernement car il a pas arrêté d'attaquer Estrosi, Jégo et surtout Penchard [secrétaires d'État à l'Outre-mer] et que, nous, ça nous permettait un relais précieux. Il y avait cette double relation avec P. Karam qui a continué à perdurer. » Puis en 2012, P. Karam reprend à son compte l'idée d'une fédération des associations discutée depuis quelques mois. « Plutôt que laisser Patrick faire le truc tout seul, il vaut mieux y aller et l'aider, pour placer des gens autour de lui [...] et l'accompagner pour dire “c'est aussi notre œuvre” quoi » (Entretien, ancien conseiller de V. Lurel, mai 2016).

son président, P. Karam, et de son président d'honneur, V. Lurel. L'affirmation d'une « indépendance des pouvoirs politiques » dans l'enceinte du MOM lui-même, alors que trois anciens ministres de l'outre-mer et un ministre en exercice sont présents et que le président d'honneur lui-même est un élu régional UMP, peut paraître paradoxale. Pourtant, comme un écho des dynamiques évoquées précédemment, une telle déclaration doit se comprendre comme une revendication d'autonomie vis-à-vis des schèmes ordinaires de classement au sein du champ politique et comme l'affirmation d'un enjeu outre-mer transpartisan. Les discours successifs lors du deuxième dîner annuel du CREFOM en mars 2016 sont, en ce sens, édifiants. Face à plusieurs centaines d'invités, quatre hommes sont présents sur l'estrade. P. Karam, V. Lurel, N. Sarkozy, en qualité d'ancien PR, et M. Valls, PM en exercice, prennent la parole à tour de rôle pendant près d'une heure trente. D'emblée, P. Karam souligne l'importance de la collaboration avec Lurel « lui le socialiste, moi le sarkozyste » pour l'intérêt supérieur de l'Outre-mer. Il présente le CREFOM comme l'incarnation de leur volonté commune, insiste sur l'adhésion de 600 associations et la présence dans les territoires d'outre-mer eux-mêmes. Il cite les différents responsables politiques présents au dîner, remercie G. Pau-Langevin, alors ministre des Outre-mer, pour sa « collaboration fructueuse » et Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, pour avoir nommé un recteur réunionnais à La Réunion comme le réclamait le CREFOM. Il félicite E. Bareigts, ancienne vice-présidente du CREFOM pour sa nomination comme secrétaire d'État à l'Égalité réelle. Il salue la présence de Brigitte Girardin, ancienne ministre des Outre-mer des gouvernements Raffarin ou encore de Christian Eckert, ministre du Budget. P. Karam entend ainsi conforter l'idée d'un intérêt commun par-delà les divisions partisans, tandis que la présence de nombreux responsables politiques de premier plan légitime le rôle privilégié de représentant des populations des Outre-mer du CREFOM. Un tel discours est confirmé par les intervenants suivants : « même si les différences existent, nous sommes là pour une même cause, Manuel et moi », affirme ainsi N. Sarkozy. Pour marquer la dimension politique du dîner, P. Karam adresse un certain nombre de demandes directement au PM, notamment en ce qui concerne la nomination d'un nouveau délégué interministériel, la place étant vacante depuis plusieurs semaines ou le dossier de la réglementation européenne relative aux aides d'État, porté au même moment par Eurodom auprès du MOM. V. Lurel profite de ce dîner pour mettre en scène sa remise du « rapport au Premier ministre sur l'égalité réelle outre-mer »⁴⁶ et y annoncer publiquement ses grandes lignes. M. Valls, lorsqu'il prend à son tour la parole, annonce justement la nomination d'un nouveau délégué interministériel (J.-C. Mormeck, ancien boxeur et l'une des

46. Le dîner du CREFOM est incidemment organisé le lendemain de la remise de ce rapport à la ministre des Outre-mer. Il avait été commandé à V. Lurel par le PR en mai 2014 à l'occasion d'un voyage en Guadeloupe dont P. Karam faisait partie.

« personnalités qualifiées » du CREFOM) et fait un point sur plusieurs dossiers, dont celui des aides d'État.

Le dîner du CREFOM constitue une mise en scène de l'intérêt pour les Outre-mer tout en incarnant l'articulation, les relations et les circulations entre des positions institutionnelles interdépendantes et plus largement, un espace social élitare que nous avons pour objectif d'étudier.

Les processus d'institutionnalisation de la gestion singulière des Outre-mer, on le voit, ne peuvent donc 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. Ils résultent de dynamiques conjointement bureaucratiques, politiques et associatives, qui manifestent l'existence d'un espace social et élitare singulier, distinct du simple ensemble des dispositifs et institutions spontanément identifiés comme ayant la charge de la définition de l'action publique outre-mer, et dont l'exploration sociologique n'est pour l'heure qu'ébauchée. Si le présent article avait pour but d'en mettre en évidence les contours et d'en disséquer le mode de fonctionnement, le chantier d'une analyse systématique de ses ressorts, de ses logiques de structuration et de ses évolutions à travers les temps n'est ici qu'ouvert. Le travail a donc vocation à se poursuivre, notamment à travers le recueil de données ethnographiques, en particulier sur les lieux de sociabilité que sont les dîners et autres activités du CREFOM, mais aussi au moyen d'un travail prosopographique généralisé sur les acteurs actuels, anciens et futurs de cet espace social complexe.

Willy BEAUVALLÉ est maître de conférences en science politique à l'Université Lumière Lyon 2 et chercheur à Triangle (UMR 5206). Ses recherches portent notamment sur la sociologie des institutions et des acteurs politiques. Il a récemment publié « Pour une sociologie des auxiliaires politiques et parlementaires : l'exemple de l'Assemblée nationale », in Mazeaud (A.), dir., *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014 et, avec Sébastien Michon, « The Changing Paths of Access to the European Parliament for French MEPs (1979–2014) », *French Politics*, 14 (3), 2016.

willy.beauvallet@univ-lyon2.fr

Audrey CÉLESTINE est maîtresse de conférence en civilisation américaine à l'Université Lille 3 SHS et chercheuse au CECILLE (EA 4074) et à l'ISP-Nanterre (UMR 7220). Depuis octobre 2016, elle est membre junior de l'IUF. Ses recherches portent notamment sur les questions raciales en France et aux États-Unis et sur les trajectoires postcoloniales de territoires français et américain (Martinique, Guadeloupe, Porto Rico). Elle a récemment dirigé (avec Nicolas Martin-Breteau) un numéro de la revue *Politique américaine* sur les questions raciales aux États-Unis dans lequel elle a co-écrit un article intitulé « "Un mouvement, pas un moment" : Black Lives Matter et la reconfiguration des luttes minoritaires à l'ère Obama ».

audrey.celestine@univ-lille3.fr

Aurélie ROGER est maîtresse de conférences en science politique à l'Université des Antilles et chercheuse au Laboratoire caribéen de sciences sociales (UMR 8053). Après s'être intéressée aux représentations sociales du fait colonial en Belgique pendant la période coloniale et au cours des années 2000, ses recherches récentes ont porté sur la

construction sociale des rapports politiques au niveau national à la Martinique (rapports partisans entre les droites locale et nationale, pratiques de défense des intérêts de l'Outre-mer dans le cadre des campagnes présidentielles) ainsi que sur la question des difficultés méthodologiques de l'accès au terrain en Martinique.

aurelie.roger.at.univ-antilles.fr

