

MARTIN, Michel-Louis. CABANIS, André. Le statut des territoires ultra-marins : préfiguration des relations centre-périphérie dans la France du XXI^e siècle. In : DELVIT, Philippe. Dir. Bicentenaire du département de Tarn et Garonne : genèse, formation, permanence d'une trame administrative. Toulouse : PUSS, 2008

**LE STATUT DES TERRITOIRES ULTRAMARINS :
PREFIGURATION DES RELATIONS CENTRE-PERIPHERIE
DANS LA FRANCE DU XXI^e SIECLE ?**

**par Michel Louis Martin,
directeur du Groupe de recherche sécurité et gouvernance,
Université Toulouse 1
et André Cabanis,
professeur à l'Université de Toulouse, sciences sociales**

Les présents développements n'ont pas pour but de décrire dans le détail l'architecture institutionnelle de l'outre-mer français, ni d'en proposer une analyse critique. À cet égard, l'on renverra le lecteur aux travaux des juristes administrativistes, spécialistes des questions relatives à la décentralisation ou à ces territoires proprement dits. Bien plutôt, il s'agit dans le cadre de ce colloque consacré au département, entité dont le principe se voit remis en cause aujourd'hui, de montrer en quoi le caractère de diversité et de provisoire qu'ont fini par revêtir les statuts ultramarins à la suite des réformes intervenues au cours de la présente décennie, constituent peut-être une forme possible des configurations que les relations centre-périphéries en général sont peut-être susceptibles de prendre dans le futur.

I

Ce qu'il était convenu d'appeler les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) fait figure d'éléments fragiles et disparates, en tous cas plutôt marginaux au sein de l'ensemble national français au point qu'il peut paraître un peu paradoxal de prétendre, fût-ce par provocation, leur

reconnaître un rôle de modèle. Il est vrai que leur destin aurait pu prendre un tour fort différent dans les années soixante lors de la mise en œuvre d'un processus massif de décolonisation et d'accession à l'indépendance de la plupart des éléments composant l'ancien Empire. Il fallut alors des décisions politiques liées à l'ancienneté de leur rattachement à la métropole, ce qui remontait généralement à une période antérieure à la Révolution, pour qu'il soit décidé de ne pas les intégrer dans le vaste mouvement d'octroi de la pleine souveraineté. Des revendications indépendantistes se sont d'ailleurs développées sur nombre de ces territoires maintenus sous la tutelle française, en fonction de critères un peu aléatoires, et certaines ont abouti, ainsi de Djibouti et des Comores. D'une façon générale, de multiples considérations paraissaient donner à leur rattachement à la France un caractère provisoire : l'éloignement de la métropole (l'ultra-périphéricité), un niveau de vie inférieur à la moyenne française et un taux de chômage beaucoup plus élevé, un taux de croissance démographique qui décourageait toutes les tentatives de rattrapage, la difficulté de conserver une économie en toute logique plus orientée vers les voisins américains ou africains. S'y ajoutaient les prises de positions d'une partie de la communauté internationale, notamment dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies dont la majorité des membres jugeait de son devoir d'encourager ces territoires à obtenir une indépendance considérée alors comme l'aboutissement logique, voire unique des combats pour la libération conduits au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle.

À l'inverse, divers éléments incitaient les autorités françaises à préserver ces implantations éloignées de la métropole. Il y avait d'abord une sorte de nostalgie d'avoir été une grande puissance et l'idée que ces « confettis » de l'Empire constituaient le dernier barrage avant que le pays en soit réduit à se replier sur son hexagone continental. Des considérations stratégiques plus sérieuses complétaient cette conviction avec la crainte que la perte de ces bases lointaines, de ces îles faisant figure de porte-avions insubmersibles mouillant au large des continents africain et américain, voire asiatique, réduise la France au rang de puissance régionale incapable de projeter ses forces au-delà de ses frontières en Europe. S'ajoutaient des raisons d'ordre économique, liées à la fourniture d'un certain nombre de produits tropicaux, parfois de matières premières, et des emplacements

Le statut des territoires ultra-marins

pour un tourisme exotique n'impliquant pas de perte de devises. Enfin, avec l'évolution du droit international, l'extension de la notion d'eaux territoriales faisait naître l'espoir que ces territoires puissent permettre d'étendre l'influence française bien au-delà des rivages atlantique et méditerranéen, avec ce que cela implique de ressources halieutiques, voire minérales¹.

Dans ces conditions, les relations entre la France et ses territoires ultramarins ne pouvaient qu'être crispées, marquées chez nombre de ses ressortissants par un sentiment d'infériorisation, l'impression de ne pas avoir été jugés dignes d'accéder à la pleine souveraineté, compliquée chez beaucoup par la conviction qu'en réclamant l'indépendance dont certaines conséquences inquiétaient malgré tout, ils obtiendraient vraisemblablement plus d'autonomie et sans doute davantage d'aides financières. À l'inverse le pouvoir central était partagé entre le souci de ne pas se dépouiller de ces possessions peut-être avantageuses un jour, tout en estimant que le coût était élevé tant en subventions que du fait des accusations de néocolonialisme de la part d'États du tiers monde dont on souhaitait se rapprocher².

Depuis deux décennies environ, la donne a changé. Avec le processus de construction européenne, l'idée s'est imposée chez beaucoup que la masse représentée par l'ensemble des territoires et des populations regroupés au sein de l'Union, avec un niveau de développement élevé, met à l'abri de la crainte de ne plus être perçu que comme une puissance de second rang. Même si l'on peut regretter qu'elle ne soit pas plus unie et dynamique au plan diplomatique, nul ne peut nier le poids que représente l'Europe dans les négociations internationales. Il n'apparaît donc plus aussi nécessaire de disposer de ces projections territoriales ultramarines destinées à soutenir la prétention de demeurer une puissance à vocation

¹ Entre autres, Ernest MOUTOUSSAMY, *Les DOM-TOM. Enjeu géopolitique, économique et stratégique*, Paris, L'Harmattan, 1988 ; s'agissant des territoires sis dans la zone caraïbéenne ainsi que la Guyane : Michel L. MARTIN, « French Presence and Strategic Interests in the Caribbean », in Jorge Rodríguez BERUFF et Humberto García MUÑIZ (dir.), *Security problems and policies in the post-Cold War Caribbean*, Londres, MacMillan, 1996, p. 32-61.

² Pour une étude générale voir Robert ALDRICH et John CONNELL, *France's Overseas Frontier : Départements and Territoires d'Outre-mer*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

mondiale. Au contraire : dans le cadre de la réglementation européenne et de la volonté d'homogénéisation des conditions de production, des statuts sociaux et, dans une certaine mesure, même des modes de vie, ces possessions situées dans l'Atlantique, le Pacifique ou l'océan Indien font figure d'entités trop différentes pour ne pas troubler le processus unificateur. Elles réclament des aides pour lesquelles les pays d'Europe centrale semblent avoir une vocation plus légitime à en bénéficier, d'autant qu'il paraît plus évident d'espérer que ces derniers soient à même de rattraper rapidement le niveau moyen atteint par les nations d'Europe occidentale³.

Par ailleurs, dans les négociations internationales que l'Union conduit au sein de l'OMC, la protection de divers produits exotiques, commercialisés en petites quantités mais auxquelles l'un ou l'autre de ces territoires liés à la France est attaché par tradition, vient compliquer le jeu des concessions possibles et rendre la négociation plus difficile pour un enjeu économique et social qui semble marginal. Enfin, les nouvelles formes de menaces militaires apparues dans le cadre d'une société internationale reconfigurée diminuent l'intérêt de ces bases fixes et lointaines qui ne sont plus forcément adaptées pour lutter contre les risques transnationalisés émergents, tels le terrorisme, la pollution ou la multiplication des trafics délinquants. Dans ces conditions, l'indépendance demandée par ces pays cesse d'apparaître comme une menace qu'il faut éloigner à n'importe quel prix. Elle peut même faire figure d'opportunité propice pour se débarrasser élégamment d'un fardeau inutile.

Simultanément d'ailleurs, l'on assiste à une évolution de la notion de souveraineté qui banalise l'idée d'indépendance⁴. Témoin de cette érosion le fait que l'État se voit concurrencé, entre autres, par ces nouveaux acteurs que sont les collectivités territoriales dans des domaines qui autrefois relevaient de son seul et souverain arbitrage, telles les relations internationales sur le terrain desquelles les élus locaux n'hésitent désormais plus à s'aventurer. Ce qui traditionnellement se limitait à quelques procédures plus ou moins formelles à base de jumelages, débouche

³ Voir les contributions dans Emmanuel JOS et Danielle PERROT (dir.), *L'Outre-mer et l'Europe communautaire*, Paris, Economica, 1994 et, s'agissant des Antilles et de la Guyane, dans Richard BURTON et Fred RENO (dir.), *Les Antilles-Guyane au rendez-vous de l'Europe. Le grand tournant ?*, Paris, Economica, 1994.

⁴ Helen HINTJENS, *Alternatives to Independence : Explorations in Post-Colonial Relations*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1995.

Le statut des territoires ultra-marins

désormais sur une véritable forme de coopération décentralisée. Le point de vue des uns et des autres a profondément changé : autrefois fortement encadrés et limités par les représentants du pouvoir central, les communes, les départements et les régions sont désormais d'autant plus encouragés par les ministères parisiens à s'exporter à l'étranger que ces derniers savent les limites des financements à la disposition du gouvernement sur ce chapitre. Ils voient désormais dans les politiques conduites par les élus locaux moins en tant que rivales que comme des relais en vue d'améliorer l'efficacité des interventions par l'augmentation des moyens à disposition⁵.

La marge d'autonomie désormais reconnue aux collectivités se trouvant sur le continent, légitime de nouvelles concessions octroyées aux territoires extérieurs. La notion de statut pour ces derniers devient de plus en plus fluide. Depuis que la notion de tutelle a disparu, les rapports entre la métropole et ses dépendances impériales ne peuvent plus s'analyser sous la forme d'un choix réduit à trois possibilités strictement délimitées : intégration, autonomie ou indépendance. Tout n'est pas malcommode dans cette évolution. Ce que les dirigeants nationaux perdent en rigueur juridique ou en clarté puisée dans la notion de souveraineté, ils le gagnent en marge de négociation. Il n'y a plus de ligne de rupture dans la revendication autonomiste dont certains soutenaient qu'à partir d'un niveau élevé de transfert de compétences, elle équivaldrait à une sortie de la communauté nationale. Le terme de « souveraineté partagée⁶ » n'est plus une contradiction dans les termes, mais correspond bien aux nouveaux usages présidant désormais aux relations centre-périphéries. Un tel constat, une telle élasticité dans l'étendue des concessions possibles sans rupture inévitable, font perdre du poids à la technique du chantage à l'indépendance.

⁵ Marie-José TULARD, *La coopération décentralisée*, Paris, LGDJ, 2006.

⁶ Jacques ZILLER, « Partager la souveraineté. Ici et ailleurs », in Jean-Yves FABERON et Guy AGNIEL (dir.), *Souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 417-458.

II

Les nouveaux statuts sont à la fois très divers et ostensiblement provisoires, au point d'évoquer l'idée de statut sur mesure⁷ ». Pour ce qui est de leur *caractère de diversité*, il rompt avec une tradition républicaine plusieurs fois séculaire. L'objectif des acteurs de la Révolution de 1789, qui ont jeté les bases de l'actuelle organisation territoriale en France, était au contraire de mettre fin à la multiplicité des statuts des différents territoires composant la France continentale. Sous l'Ancien Régime, chaque province et chaque ville avait sa propre organisation héritée du Moyen Âge et conservée lors de l'intégration au domaine royal, avec une composition, des modes de désignation et une répartition des compétences pour ce qui est des instances de décision, variant d'une collectivité à l'autre, sans que les spécificités s'expliquent autrement que par des héritages historiques aux origines passablement opaques mais auxquels les populations demeureraient attachées. Les révolutionnaires ont considéré comme un progrès décisif de mettre en place un statut unique tant pour les départements que pour les communes. Cette uniformisation se traduit même, de façon éphémère, par le statut de département octroyé aux îles des Antilles, d'autant plus artificiel qu'elles sont coupées de la métropole par le blocus anglais. De toutes façons, imposer le même statut partout se justifiait mieux pour les départements que pour les communes, de tailles très diverses, même si la plus importante d'entre elles, Paris, reçoit dès l'an VIII un statut particulier.

La situation administrative de la capitale témoigne que c'est donc très tôt et par la force des choses qu'est acceptée la notion de régime dérogatoire. Elle se veut cependant comme une concession qu'imposent les nécessités du moment et auxquelles il faut tendre à mettre fin le plus rapidement possible. La conviction demeure que les spécificités découlant de l'histoire ou de la géographie ne sauraient être que provisoires. Offenses à l'unité nationale, elles doivent être résolument érodées jusqu'à faire accéder ces communautés hétérogènes, dans leur propre intérêt et dans un souci de rationalisation administrative, au statut applicable à toutes les collectivités locales françaises. Une telle transformation est conçue presque comme une question de dignité pour ces espaces parfois fort éloignés de

⁷ Pour une analyse détaillée et actualisée de l'ensemble du dispositif institutionnel, voir Jean-Yves FABERON et Jacques ZILLER, *Le droit des collectivités d'outre-mer*, Paris, LGDJ, 2007.

Le statut des territoires ultra-marins

Paris, mais qu'il serait injuste de priver du privilège d'accéder à la position de commune et de département de plein exercice. Comme il se doit dans un système qui se veut strictement égalitaire, le territoire métropolitain n'est pas à l'écart de cette analyse, chaque fois qu'un accident historique ou géographique conduit à conférer quelque temps à une communauté quelconque un statut spécifique. Ainsi en va-t-il, par exemple, du Territoire de Belfort, séparé de son département de rattachement, le Haut-Rhin, par la défaite de 1871, doté d'un statut spécifique pour marquer le caractère provisoire de l'amputation de l'Alsace-Lorraine, puis qui conserve son autonomie après la première guerre mondiale, bénéficiant finalement en 1922 d'une organisation départementale calquée sur le droit commun⁸.

Naturellement, cette évolution à aboutissement programmé concerne au premier chef les collectivités situées dans les colonies, mais jouissant d'une forme d'auto-administration du fait de l'ancienneté de leurs liens avec la France, donc ayant vocation à devenir des collectivités territoriales françaises à part entière. Il en va ainsi des territoires algériens regroupés autour d'Alger, Constantine et Oran qui donnent naissance à trois départements français en 1848, dotés d'un statut rénové en 1875 mais qui n'assure que médiocrement la représentation des Algériens de souche, enfin portés à quinze départements à partir de 1958 avec proclamation du collège électoral unique. Il en va de même de Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque qui reçoivent finalement le statut de communes de plein exercice en 1872 et 1880. Bien que l'indépendance de l'Algérie et du Sénégal mette fin à ces régimes quasi métropolitains, ils préfigurent la façon dont la France va, par la suite, organiser, de ce point de vue des statuts territoriaux, l'intégration de certaines de ses anciennes colonies à la communauté nationale qui paraissent devoir lui rester liés.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'idée du constituant demeure de contenir la diversité en se limitant à deux catégories, les DOM et les TOM. À l'époque, cette dichotomisation même était considérée comme provisoire ; les spécificités des DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) étant plus ou moins destinées à disparaître, les TOM devant progressivement accéder au rang de départements, tel Saint-Pierre-et-Miquelon en 1976, à moins que certains d'entre eux choisissent de

⁸ Pour un bref historique de ces statuts, voir André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Histoire des institutions publiques de la France de 1875 à nos jours*, Paris, Ellipses, 1999, p. 29 et s.

devenir indépendants. À l'époque, la tendance n'est pas de rechercher à mieux adapter l'organisation administrative aux coutumes locales. Les circonscriptions traditionnelles, tels les royaumes à Wallis-et-Futuna ou les grandes chefferies en Nouvelle-Calédonie, font figure d'émouvantes curiosités ou d'archaïsmes regrettables que l'on préserve par complaisance mais dont l'effacement programmé est considéré comme une marque de progrès. Dans les discours officiels, jusque dans les manuels d'*Institutions administratives* ou de *Droit d'outre-mer* sourd comme une fierté de voir le modèle communal et départemental français fonctionner -à la satisfaction générale, explique-t-on- sur des continents lointains où ils s'imposent par leur caractère logique et rationnel, faisant une place à la participation des populations à la prise de décision tout en préservant l'unité d'un État fort et protecteur des valeurs républicaines.

La volonté de diversification durable va commencer à opérer dans les années 1970. Le point de départ du phénomène doit être recherché d'une part dans l'affirmation des régions dans le paysage administratif français, d'autre part dans des positions très diverses, voire opposées, à l'égard d'une éventuelle indépendance. C'est dans ces conditions que les anciens DOM se voient également attribuer en 1972, faute de vouloir se regrouper, le statut de région. Donc, l'on parlera désormais de départements et régions d'outre-mer (DROM). C'est encore dans ces conditions que Mayotte devient collectivité locale à part entière lorsque les autres îles des Comores proclament unilatéralement leur indépendance en 1975. À partir de là, chaque territoire va recevoir son statut propre, faisant décidément voler en éclat la vieille distinction DOM-TOM : la Nouvelle-Calédonie en 1976, la Polynésie en 1977 et Wallis et Futuna 1978. Le processus de diversification statutaire va véritablement exploser à partir des années 1980. Si certaines missions restent à la charge de la métropole, c'est moins par volonté de préserver la marge de manœuvre de l'ancien pouvoir central que par souci des élus locaux de ne pas prendre la responsabilité des équipements les plus lourds ou des services les plus coûteux. Dans ces conditions, les titres désormais conférés aux diverses composantes de la France ultramarine sont révélateurs de la volonté combinée du constituant et du législateur de donner à chacun une dénomination différente, en fonction de son degré d'autonomie et de sa volonté plus ou moins marquée de demeurer au sein de la République.

Le statut des territoires ultra-marins

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003⁹ est cruciale en ce qu'elle réforme globalement le cadre constitutionnel de l'outre-mer, autrement dit en consacre « l'ancrage constitutionnel »¹⁰. En supprimant la vieille distinction entre départements et territoires d'outre mer, avec ses variations, elle paraissait pourtant avoir simplifié les choses et créé deux catégories clairement identifiées où chacun pouvait trouver sa place avec d'une part l'article 73 sur les DROM et d'autre part l'article 74 sur les COM ou collectivités d'outre-mer. Les évolutions ultérieures témoignent du souci de se libérer au moins partiellement de cette classification, avec des degrés d'autonomie très différents. L'étude des divers statuts donne évidemment une idée de l'éloignement ou, à l'inverse, de la proximité institutionnelle par rapport à la métropole. Cela réclamerait une analyse fort minutieuse, avec des conclusions toujours discutables et certainement discutées, tant cette idée du degré d'autonomie souhaitée et obtenue est objet de controverses dans chaque territoire. Il est possible, en revanche, de s'en faire une idée, nécessairement empreinte d'arbitraire, notamment et pour simplifier, à partir du titre octroyée à chaque entité géographique, ainsi qu'à son organe délibérant, en les classant du plus autonome au plus dépendant.

Le territoire administrativement, sinon géographiquement, le plus éloigné de la métropole est également celui grâce auquel le pas décisif va être franchi. Ce sont les revendications indépendantistes de la Nouvelle-Calédonie, avec le drame de la grotte d'Ouvéa en 1988, qui ouvrent la brèche la plus importante. Elles conduisent à faire des concessions qui paraissaient inimaginables quelques mois auparavant, puis à accepter, enfin à souhaiter une multiplication des statuts, chaque nouveau territoire réclamant sa propre organisation et parfois se la voyant imposer ce qui témoigne de la disparition en métropole de toute préoccupation uniformisatrice. Pour ce qui est d'abord de la Nouvelle Calédonie, le maître

⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République, *J.O.*, 29 mars 2003, p. 5568 ; pour un commentaire : Xavier PHILIPPE, « France : The Amendment of the French Constitution 'On the Decentralized Organization of the Republic' », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, 2004, p. 691-705.

¹⁰ Stéphane DIEMERT, « L'ancrage constitutionnel de la France d'Outre-mer », in Jean-Yves FABERON (dir.), *L'outre-mer français : la nouvelle donne institutionnelle*, Paris, La documentation française, 2004, p. 67-82.

du jeu, à l'époque comme maintenant, demeure le FLNKS (Front de libération nationale kanak et socialiste), devenu UNI-FLNKS (Union pour l'indépendance), minoritaire au niveau de l'ensemble du territoire, mais fort de sa détermination à réclamer la décolonisation et encouragé par la complaisance du RCPR (Rassemblement pour la Calédonie dans la République) majoritaire, devenu pour sa part Rassemblement-UMP. En 1988, l'objectif du FLNKS est double. Il souhaite en premier lieu un découpage territorial lui permettant de prendre le contrôle des deux des trois provinces, surtout celle du nord où se trouvent d'importantes réserves de nickel. Il s'efforce ensuite d'officialiser un gel du corps électoral en interdisant aux personnes nouvellement installées, et d'abord aux fonctionnaires métropolitains, de figurer sur la « liste électorale spéciale » habilitée à s'exprimer pour le Congrès, pour les Conseils de province et, le moment venu, pour l'indépendance, ce qui ouvre aux électeurs canaques la perspective de devenir majoritaires¹¹.

Une revendication si exorbitante mais dont la satisfaction apparaît nécessaire pour le maintien de la paix, suppose l'accord de la Cour européenne des droits de l'homme obtenu en janvier 2005 et la révision constitutionnelle de 2007. La Nouvelle-Calédonie fait ainsi désormais figure de « collectivité à statut particulier » au sens de l'article 72 alinéa 1^{er} de la constitution, sans autre précision pour éviter de paraître prendre position par rapport à une éventuelle accession à la « pleine souveraineté » prévue par les accords de Nouméa de 1998. Tout au plus, certains parlent-ils à son sujet de « pays d'outremer » (POUM) en renvoyant notamment aux très nombreuses références aux « lois du pays » figurant dans les articles 24 et suivants de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 sur le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie. Signe de sa spécificité : l'archipel se voit consacrer un titre entier de la constitution, le titre XIII. Son organe délibérant porte l'intitulé valorisant de « Congrès », avec une connotation constituante et fondatrice qui n'est évidemment pas le fait du hasard.

Ce système dérogatoire très proche d'une forme de souveraineté va être repris en 2004 par la Polynésie avec diverses adaptations, avec surtout la volonté des autorités métropolitaines de ne pas regrouper les deux territoires dans la même catégorie juridique, malgré les éléments de

¹¹ Alain CHRISTNACHT, « La Nouvelle-Calédonie », *Notes et études documentaires*, n° 5184-85, décembre 2003.

Le statut des territoires ultra-marins

ressemblances et afin d'éviter les effets de contagion. La diversité ne s'en trouve qu'accentuée, ce que reflète le sigle POUMSR, correspondant au titre officiel : « pays d'outre-mer au sein de la République », qui figure dans l'article 1^{er} alinéa 2 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française¹². Avoir ajouté la mention d'appartenance à la république dans la dénomination officielle se veut évidemment un signe que la rivalité compliquée entre l'indépendantiste Oscar Temaru, l'autonomiste Gaston Tong Sang et le vieux leader chiraquien Gaston Flosse, n'a pas fait disparaître. L'organe délibérant ne s'intitule pas « Congrès » ce qui aurait pu paraître un peu menaçant pour le statut de l'île mais porte le titre sobre et, d'une certain point de vue, prestigieux par son homonymie avec la composante la plus importante du Parlement français, d' « Assemblée »¹³.

Avec tout ce que ce classement peut avoir d'arbitraire, l'on peut classer Saint-Pierre-et-Miquelon en troisième position, du point de vue du degré d'autonomie. C'est dès 1985 qu'une loi l'avait sorti de la catégorie des départements pour en faire une collectivité à statut particulier tenant à la fois du département et de la région, mais avec une seule assemblée, contrairement aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion. Des compétences spécifiques lui sont accordées en matière de fiscalité (notamment pour ce qui est de la redevance perçue sur l'exploitation des gisements miniers et des hydrocarbures), des douanes, de l'urbanisme et du logement (pour l'adoption de normes adaptées aux contraintes géographiques locales). Par ailleurs, le système électoral est modifié en fonction des demandes des élus. Saint-Pierre-et-Miquelon fait désormais partie des COM ou « collectivité d'outre-mer » au sens de l'article 74 de la constitution mais avec la dénomination de « collectivité territoriale » figurant dans l'article 6 la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007¹⁴. L'organe délibérant porte le nom rassurant de « conseil territorial » qui a de la peine à faire oublier aux

¹² *J.O.*, 2 mars 2004, p. 4183.

¹³ Alain MOYRAND, *Droit constitutionnel de la Polynésie française*, Paris, L'Harmattan (coll. « Portes océanes »), 2007.

¹⁴ *J.O.*, 22 février 2007.

populations le vieux nom de conseil général, remontant à l'époque de départementalisation¹⁵.

Pour ce qui est de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, anciennes communes de la Guadeloupe, le système est récent, donc difficile à interpréter, dans la mesure où ces deux îles ont obtenu en 2003 un statut spécifique qui rompt à la fois avec leur appartenance au département-région de Guadeloupe dont elles se séparent et avec leur situation de commune. C'est donc par référendum du 7 décembre 2003 que plus des trois quarts des habitants acceptent le statut de « collectivités d'outre-mer [...] se substituant à la commune et à la région ». La loi organique du 21 février 2007 et une loi ordinaire du même jour¹⁶ précisent l'organisation et les compétences de cette nouvelle institution, fondée notamment sur le principe d'identité législative par rapport à la métropole, à l'exception des matières relevant de leurs compétences. Par ailleurs, compte tenu des problèmes d'immigration clandestine, il est prévu que la réglementation française relative au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile, ne leur sont applicables que sur mention expresse. Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont des COM, avec chacun le titre de « collectivité » suivi de leur nom respectif, en vertu des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007. Si l'absence d'adjectif « territorial » a un sens, on peut supposer qu'elle marque un petit retrait par rapport à Saint-Pierre-et-Miquelon, autonome plus tôt et autrefois plus peuplé. En revanche le titre de l'organe délibérant est le même : « Conseil territorial »¹⁷.

En ce qui concerne les Antilles et la Guyane, l'on a vu que leur refus de se regrouper pour constituer une région unique avait valu à chacune d'être désormais dotée de deux conseils, souvent rivaux et aux majorités différentes, chargés d'administrer le même territoire. Le sigle DROM résume cette situation exprimant la qualité de « département-région

¹⁵ Jean-Marie PONTIER, « Les petits territoires de la France lointaine : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres australes et Antarctiques », *Revue française de droit administratif*, n° 4, juillet-août 2007, p. 659-660.

¹⁶ N° 2007-224, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer, *J.O.*, 22 février 2007.

¹⁷ Stéphane DIEMERT, « La création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2007, p. 669-680.

Le statut des territoires ultra-marins

d'outre-mer »¹⁸. À partir de la loi constitutionnelle de 2003, elles franchissent une étape supplémentaire avec le droit d'être habilitées par la loi à adapter à leur situation particulière les lois et les règlements applicables en métropole et dans les matières où s'exercent leurs compétences. Dans cette catégorie également, la diversité est de mise : jusqu'alors appartenant au même groupe des DROM que les Antilles et la Guyane, les habitants de la Réunion décident par référendum de se priver du droit de demander éventuellement au Parlement français le droit d'être habilitées à adapter la législation métropolitaine, refus singulier dans la mesure où il ne s'agit que d'une simple faculté que nul ne peut imposer à un territoire qui n'en voudrait pas mais que les Réunionnais se refusent à eux-mêmes comme une tentation inutile, sinon dangereuse. Eux aussi constituent un DROM, mais donc sans possibilité d'habilitation législative. En tous cas, les assemblées ont conservé le nom de conseil général et conseil régional, d'autant que la référence au statut métropolitain constitue la justification d'une coexistence coûteuse.

De fait, certains appréhendent de s'éloigner de la métropole, voire souhaitent une intégration plus poussée. C'est particulièrement net pour Mayotte dont le but est de devenir département. Si le nouvel état d'esprit au sein des autorités nationales tend à faciliter la prise de distance de la Nouvelle-Calédonie par rapport à la république, il tend au contraire à retarder l'intégration de Mayotte, tout en s'efforçant de tenir compte des demandes de ses représentants. Une loi de 2001 dote l'île d'un statut de « collectivité départementale », avec des responsabilités qui ne lui sont pas imposées afin de tenir compte de son niveau de développement et ne pas la contraindre à prendre en charge les collèges et les lycées (charges trop lourdes du fait de la croissance très rapide des effectifs des établissements scolaires), les routes (dont la majorité ne sont pas encore goudronnées) et les maladies vectorielles (dans la mesure où l'île est située dans une zone paludéenne et menacée par le chikougounya). Mayotte est une COM, avec le nom très spécifique de « collectivité départementale de Mayotte », conféré par l'article 3 de la loi organique n° 2007-223. Son organe délibérant

¹⁸ Nathalie RUBIO, *L'avenir des départements antillais*, Paris, La Documentation française, 2000.

porte le titre de « Conseil général » qui trahit la volonté départementaliste de l'île¹⁹.

Quant aux terres australes et antarctiques, c'est également la loi ordinaire du 21 février 2007 qui leur accorde un statut de collectivité territoriale d'autant plus original que ces territoires n'ont pas d'habitants permanents. Le préfet administrateur supérieur des terres australes et antarctiques françaises dispose donc de pouvoirs régaliens qui évoquent les préfets d'avant la décentralisation de 1982 tandis que l'organe délibérant est fourni par un conseil consultatif de sept membres désignés par les ministères ayant les TAAF comme champ de compétences. S'agissant de la catégorie juridique dont relèvent les TAAF, la loi n° 2007-224 du 21 février 2007²⁰, dans son article 14, leur a explicitement conservé le titre de TOM ou territoire d'outre-mer que l'on croyait pourtant supprimé par la réforme constitutionnelle de 2003²¹.

C'est donc un système « à la carte²² » qui a été mis en place avec une évidente volonté de diversification croissante des statuts telle qu'aucun élément lié au souci de préserver les vieilles règles d'unités ou de souveraineté nationales ne semble faire obstacle à la volonté de satisfaire aux demandes des populations. Au contraire, le constituant et le législateur rivalisent d'audace pour accompagner chacun de ces territoires sur la voie d'un éloignement statutaire de plus en de plus marqué à l'égard de la métropole. Le mouvement est tel et l'intention si perceptible que les populations en viennent à refuser de se voir octroyer certaines marges de manœuvre qui leur sont proposées par crainte de s'engager dans un processus qu'elles ne pourraient plus maîtriser. Elles auraient pu en accepter le principe quitte à ne pas le mettre en œuvre, mais en le

¹⁹ PONTIER, *op. cit.*, p. 656-659.

²⁰ *J.O.*, 22 février 2007.

²¹ André ORAISON, « Le statut des Terres australes et antarctiques française à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution », *Revue française de droit administratif*, n° 4, juillet-août 2007, p. 681-695 ; du même auteur sur l'extension des pouvoirs du préfet, notamment en matière environnementale pour les îles Éparses : « Le préfet des Taaf : un nouveau responsable de la protection de l'environnement sur les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Basas da India », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 1 (spécial statut de l'outre-mer), janvier-mars 2006, p. 120-151.

²² Laurent BLERIOT, « Les départements et régions d'outre-mer : un statut à la carte », *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 57-69.

Le statut des territoires ultra-marins

conservant comme une éventualité qui leur demeure ouverte, elles ont parfois préféré s'en priver comme par crainte d'être un jour tentées d'y recourir, peut-être même de se le voir imposé par la métropole. Ce sentiment de fragilité des statuts ultramarins est accentué par leur caractère provisoire. Le choix ostensiblement effectué consiste à refuser de rien fonder de durable, assorti d'un engagement régulièrement renouvelé de tout remettre en cause à des dates fixées à l'avance.

III

Le *caractère provisoire* a été, pour la première fois et de manière pour le moins spectaculaire, prévu par les accords Matignon sur la Nouvelle-Calédonie de 1988. C'est la volonté des Kanaks de geler le corps électoral et le souci des autorités françaises, ainsi que des représentants caldoches, de ne rien accepter d'absolument irréversible, qui est à l'origine de cette idée d'une renégociation automatique au bout de dix ans. Les accords de Nouméa conclus en 1998 correspondent à cette logique. Le système actuellement en vigueur est le résultat de négociations successives et de quelques passages en force de la part du gouvernement au détriment de la majorité des habitants hostiles à l'indépendance. L'objectif des Kanaks est de se réserver autant que possible le droit de vote pour être en position de force pour contrôler le plus grand nombre d'assemblées et pour les référendums d'autodétermination lorsqu'il faudra se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

En 1988, les accords de Matignon prévoient que pour les scrutins jugés déterminants, c'est-à-dire pour les élections au Congrès, aux assemblées de province et aux scrutins d'autodétermination, le vote sera réservé aux électeurs arrivés avant 1988. En revanche, pour les scrutins municipaux, nationaux et européens ce sont les règles de droit commun applicables sur le reste du territoire français qui s'appliquent. En 1998, avec les accords de Nouméa, il a été admis de faire entrer dans le corps électoral restreint les électeurs arrivés avant 1998 et justifiant de dix ans de résidence avant la date de l'élection, cette dernière disposition n'étant entérinée par le Conseil constitutionnel que sous réserve d'éliminer la barrière de 1998. Après nombre de discussions et une modification constitutionnelle avortée en 2000, c'est en 2007 que les deux assemblées françaises réunies en Congrès modifient la constitution pour bloquer les listes électorales restreintes en

faveur des personnes arrivées avant 1998. Cette solution qui satisfait le parti kanak s'est effectuée sans que les autres composantes politiques de l'île pourtant majoritaires soient associées à une négociation, si bien que la réforme est passée malgré le désaccord des deux députés et du sénateur de Nouvelle-Calédonie²³.

L'on pourrait imaginer être arrivé ici à une sorte de stabilité, quasi un blocage, avec le gel du corps électoral à la date de 1998. En fait, les accords de Nouméa ne concernent que la période allant jusqu'en 2014. Au-delà, entre 2014 et 2018, au cours du quatrième mandat du congrès, il conviendra de se prononcer sur une indépendance éventuelle, étant entendu que le texte des accords trahissent les craintes ressenties par certains signataires à la perspective que, malgré l'élimination d'un certain nombre d'électeurs potentiels, l'enthousiasme en faveur de l'indépendance ne s'accroisse pas au cours des vingt prochaines années. Si le Congrès n'arrive pas à s'entendre pour tenir le référendum, le gouvernement français sera tenu de se substituer à l'institution locale défaillante et à proposer lui-même aux électeurs de se prononcer en faveur de l'indépendance. Si la réponse est négative, deux autres tentatives de consultations populaires sur le même sujet et pour arriver à tout prix à une approbation, seront effectuées, à la demande d'une minorité de membres du Congrès, afin de donner toutes les chances à l'indépendance d'être acceptée. Si, décidément, les électeurs n'en veulent pas, les accords prévoient du moins une ultime précaution pour que l'organisation d'exceptionnelle autonomie de la Nouvelle-Calédonie ne puisse pas être remise en cause, même si les populations le désirent²⁴. C'est la seule limite opposée au caractère ostensiblement provisoire du statut des territoires ultramarins : pour ce qui est de la Nouvelle-Calédonie, il est entendu que l'évolution ne peut se faire que dans le sens d'un éloignement de la France. C'est la signification de la règle dite de *l'irréversibilité* pour laquelle a été prévu, pour plus de sécurité, qu'elle soit « constitutionnellement garantie ».

²³ Jean-Yves FABERON, « La révision constitutionnelle du 24 février 2007 sur le corps électoral de la Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit administratif*, n° 4, juillet-août 2007, p.665-668.

²⁴ Mathias CHAUCHAT, « La citoyenneté calédonienne », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 23 2007.

Le statut des territoires ultra-marins

S'agissant de Mayotte, le caractère provisoire du statut prend une forme inverse de celle que l'on trouve en Nouvelle-Calédonie. Il s'agit ici, non d'anticiper des transferts de compétences au profit du niveau local et d'accompagner un processus de distanciation progressive de la métropole, mais bien plutôt de prévoir les modalités d'un rapprochement jusqu'à obtenir le statut départemental conformément à ce que paraissent souhaiter les populations, en contradiction, il est vrai, avec les prises de position des autorités des Comores, devenues indépendantes, qui continuent de considérer que l'île constitue un des éléments de la république fédérale. Cette position est renforcée par l'appui de la communauté internationale au nom d'un double principe : celui de l'intangibilité des frontières fixées par le colonisateur et celui de l'intégrité territoriale des États. Le gouvernement français s'efforce de répondre à cette situation difficile en ne brusquant rien et en imposant une évolution très progressive, avec des étapes obligatoires propices à l'apaisement des esprits²⁵.

Première étape : la loi de 1976 crée une collectivité *sui generis* en attendant que soient surmontées les oppositions internes et externes, avec un préfet représentant de l'État et exécutif de la collectivité, dans la logique du vieux système napoléonien, et avec un principe de spécialité législative tendant à ce que les lois françaises ne s'appliquent que sur mention expresse du législateur. Deuxième étape : un accord sur l'avenir de Mayotte est négocié en janvier 2000 et approuvé par référendum en janvier suivant, ce qui se traduit un an plus tard par une loi de juillet 2001 qui accorde à l'île le statut de collectivité départementale, sans lui reconnaître cependant la qualité de département, conformément à « la nécessité d'une progressivité dans le rapprochement avec le droit commun de la décentralisation ». Le principe de la spécialité législative est maintenue mais sous une forme atténuée dans la mesure où un certain nombre de domaines, tels la nationalité, les régimes matrimoniaux et successoraux, le droit pénal et le droit électoral, relèvent désormais du principe de l'identité législative. Les compétences de la collectivité départementale sont à la fois celles des départements et des régions métropolitaines, ainsi que des régions d'outre-mer.

²⁵ Jean-Philippe THIELLAY, « La perspective 2004-2010 pour la collectivité départementale de Mayotte », in Laurent SERMET et Jean COUDRAY (dir.), *Mayotte dans la République*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 117-128.

Troisième étape : en 2007, le principe de la spécialité législative est remplacé par celui de l'assimilation avec des exceptions qui résultent de la situation de l'île. Le statut actuel qui paraît relativement équilibré n'est cependant pas présenté comme le point d'aboutissement : on demeure dans le provisoire ostensible. Une quatrième étape est en effet prévue avec indication des conditions dans lesquelles l'île pourrait demander et obtenir le statut de DROM ; elles sont au nombre de trois sous forme de contraintes qui marquent la volonté de la métropole de prendre toutes les précautions pour qu'il ne s'agisse pas d'une revendication hâtive et irréfléchie : aucune demande avant 2011, résolution à la majorité des membres du Conseil général, vote au scrutin public pour « assurer la transparence démocratique ». Dans la mesure où les demandes d'autonomie supplémentaire de la part des autres collectivités, en principe en voie d'autonomisation, ne sont pas soumises à de telles exigences, on ne saurait mieux exprimer l'idée que les autorités métropolitaines ne tiennent pas à encourager une intégration trop poussée et trop rapide de l'île à la communauté nationale. L'on ne peut que rapprocher les obstacles opposés à l'expression de la volonté manifestée par les Comoriens en vue d'obtenir le statut départemental et ceux accumulés pour empêcher les Calédoniens de refuser l'indépendance²⁶.

Un autre aspect de ce caractère provisoire apparaît également dans la mise en œuvre du pouvoir normatif des collectivités ultramarines. Il s'agit de leur permettre sur habilitation par le législateur organique, d'adapter les lois et règlements nationaux de façon à « tenir compte de leurs spécificités »²⁷. Un certain souci d'unification manifesté dans le cadre de la loi organique du 21 février 2007 trouve ses limites dans la différence entre les collectivités régies, pour certaines par l'article 73, pour d'autres par l'article 74 de la constitution. Pour ce qui est de l'article 73, il permet aux DROM de demander à être habilités pour adapter telle ou telle disposition législative ou réglementaire nationale. Le caractère provisoire apparaît ici : en effet lorsque l'habilitation est accordée, elle ne peut excéder deux ans à compter de sa promulgation. Il ne faut sans doute pas voir dans cette

²⁶ PONTIER, *op. cit.*, p. 656-659.

²⁷ Laurent TESOKA, « Les transformations du pouvoir normatif des collectivités territoriales d'outre-mer par la loi organique du 21 février 2007 », *Revue française de droit administratif*, n° 4, juillet-août 2007, p. 661-664.

Le statut des territoires ultra-marins

disposition, du moins dans l'état actuel des mentalités, une volonté des assemblées de la métropole de rogner les compétences des collectivités ultramarines, mais bien plutôt de les adapter en fonction de leurs besoins éventuellement dans le sens de l'extension.

Des institutions fragiles et toujours susceptibles d'être mises en causes jusque dans leur existence même présentent un certain nombre de handicaps liés à tout ce qui est éphémère. Les adversaires éventuels sont encouragés à se manifester avec d'autant plus de vigueur qu'ils savent pouvoir le faire sans trop de risque puisque la victime des attaques est connue comme vulnérable. À l'inverse, les alliés, voire simplement les partenaires potentiels, sont dissuadés de s'engager dans des opérations de trop longue durée dans la mesure où ils ne sont pas assurés de la pérennité de leur interlocuteur. Ce qui n'est qu'un inconvénient limité face à des interlocuteurs privés qui savent malgré tout pouvoir compter sur une certaine continuité dans le respect des engagements objet d'un accord officiel, est susceptible de se révéler plus problématique avec une institution comme l'Europe, habituée à une certaine stabilité statutaire dans les divers territoires avec lesquelles elle entretient des relations régulières. En effet, et si l'on met à part les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) qui regroupent la plupart des pays autrefois colonisés et désormais indépendants, l'Union distingue traditionnellement deux types de partenaires ultramarins, situés hors du continent mais avec lesquels elle accepte d'avoir des liens privilégiés, notamment sous forme d'aides financières. Il s'agit en premier lieu et chronologiquement des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM), catégorie figurant déjà dans le traité de Rome (articles 131 à 135, devenus articles 182 à 188) qui regroupe les cinq anciens TOM français. Il s'agit en deuxième lieu des régions ultra-périphériques (RUP, évoquées dans une déclaration intégrée au traité de Maastricht de 1992, explicitement mentionnées dans l'article 299 paragraphe 2 du traité d'Amsterdam de 1997) et qui visent notamment les DOM français²⁸.

²⁸ Laurianne MOUNIER, « Les implications divergentes des statuts de RUP et PTOM au sein de la communauté européenne », in Justin DANIEL (dir.), *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation. Nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 125-140.

Les droits et les obligations des uns et des autres ne sont pas identiques aux yeux des institutions européennes, si bien que le fait d'évoluer d'un statut à l'autre comme Saint-Barthélemy ou Saint-Martin, passés de DROM à COM, ou comme Mayotte, TOM avec la possibilité de devenir DOM, est susceptible de ne pas être sans conséquence si les autorités de l'Union en tiennent compte. Pour simplifier, être classé comme RUP comporte plus de contraintes, mais assure plus de financements qu'à ceux qui sont considérés comme PTOM. Dans ces conditions, le cadeau que peut paraître constituer une plus grande autonomie risque de se traduire par des déconvenues du point de vue des subventions escomptées, y compris de la part de bailleurs de fonds autres que l'ancienne métropole. Enfin, il est des conséquences parfois inattendues de l'évolution d'un statut : les autorités de Saint-Barthélemy craignent que le fait de s'être séparé de la Guadeloupe ne leur permette plus de satisfaire aux conditions imposées par l'Europe afin de bénéficier du régime le plus avantageux des aides communautaires, subordonnées au fait que le PIB par habitant ne soit pas supérieur 75 % du PIB communautaire moyen²⁹.

À noter enfin, dans le sens de l'accentuation du caractère provisoire, que la modification introduite le 28 mars 2003, dans l'article 72-4 de la constitution, donne au président de la République le pouvoir exorbitant d'organiser de sa propre initiative un référendum auprès d'une collectivité territoriale située outre-mer, voire d'une partie de collectivité, en vue de modifier son organisation, ses compétences ou son régime législatif. Sa marge de manœuvre n'est limitée que par l'obligation de se faire proposer la réforme par le gouvernement et d'effectuer une déclaration avec débat auprès de chacune des assemblées. L'on imagine toutes les initiatives pouvant découler d'une prérogative si évidemment régaliennne. Il est vrai que l'expérience qui en a été faite en Corse est de nature à dissuader d'une nouvelle tentative. Les Corses, en effet, ont été consultés par référendum en vue de remplacer leurs deux départements par une « collectivité territoriale unique », dotée d'un organe délibérant portant le nom d' « Assemblée de Corse » et de deux « Conseils départementaux » (annexe à la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003)³⁰. Allant dans le sens du statut provisoire s'autodétruisant

²⁹ DIEMERT, « La création... », *op. cit.*, p. 673 et s.

³⁰ Michel BERNARD, « Les statuts de la Corse », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, p. 101-106.

Le statut des territoires ultra-marins

au fur et à mesure qu'il s'applique, il est d'avance annoncé qu'une nouvelle organisation sera négociée dix ans plus tard. En tous cas, malgré l'appui du président de la République, Jacques Chirac, du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy et de certains mouvements indépendantistes, la réponse est négative le 6 juillet 2003, avec une majorité de « non » de 50,98 %. La crainte des populations à la perspective d'un nouveau changement, ainsi que le refus de la ville de Bastia de se voir dépossédée de son titre de ville chef-lieu de département, ont sans doute contribué à ce refus. Peut-être dissuadera-t-il les autorités de la République de prendre l'initiative d'opérations d'autonomisation progressivement de plus en plus importante, non sollicitée par les populations.

IV

Finalement, par rapport au propos évoqué au début, celui d'un modèle ultramarin susceptible d'être étendu aux collectivités territoriales métropolitaines, le système mis en place dans le cadre des articles 73 et 74 de la constitution ne paraît pas uniformément séduisant : la diversité peut être considérée comme facteur de complication et le caractère provisoire comme un élément d'instabilité. Il reste qu'un tel jugement critique revient à faire peu de cas de la décripation constatée dans ces territoires d'outre-mer. En ouvrant la porte à toutes les éventualités, en constatant que rien n'est exclu, de la départementalisation à l'indépendance, le gouvernement français montre sa volonté d'accueil à toutes les demandes. La revendication indépendantiste n'apparaît plus comme sacrilège, elle s'intègre au contraire dans un jeu démocratique, ce qui lui fait perdre une partie de son caractère attractif et en banalise l'idée, d'autant que si la possibilité d'obtenir l'indépendance est toujours ouverte, une fois qu'elle aura été obtenue le retour au sein de la République semble exclu ainsi que le montre l'exemple de certaines îles des Comores. En même temps, la dévaluation de la notion de souveraineté, autrefois réservée à la seule entité étatique, et de moins en moins consonante dans un ordre international « post-wetsphalienisé », valorise toutes les formes un peu poussée d'autonomie finalement plus efficaces, en termes d'influence, qu'une souveraineté affaiblie. La souplesse même du système a du moins permis certaines améliorations souhaitées en métropole mais que divers blocages interdisent d'introduire. Chacun s'accorde à reconnaître les inconvénients d'un trop grand nombre

Michel Louis Martin et André Cabanis

de niveaux d'administration locale, ce qui multiplie les complications pour le citoyen. La solution a été trouvée pour les territoires d'outre-mer, tel Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, avec un niveau unique qui remplace à la fois la commune, le département et la région. Sur ce point en tout cas, le modèle ultramarin anticipe des évolutions souhaitées par certains.