

**Comité de suivi
de la Mission d'information sur la situation des DOM**

Réunion du 30 novembre 2010

Compte rendu de la troisième réunion du Comité de suivi de la Mission d'information sur la situation des DOM et de ses correspondants outre-mer dans les commissions

(30 novembre 2010 ; 16h30 – 19h45)

Participants à la réunion :

Pour le Comité de suivi : M. Serge Larcher (Soc. App., Martinique), président, M. Éric Doligé (UMP, Loiret), rapporteur, M. Jean-Pierre Bel (président du groupe socialiste, Ariège). Étaient excusés : MM. Nicolas About (président du groupe UC, Yvelines), Mme Nicole Borvo Cohen-Seat (présidente du groupe CRC, Paris), ainsi que MM. Yvon Collin (président du groupe RDSE, Tarn-et-Garonne) et Gérard Longuet (président du groupe UMP, Meuse).

Pour les correspondants outre-mer dans les commissions : M. Jean-Étienne Antoinette (Soc. App., Guyane, commission des affaires étrangères), M. Christian Cointat (UMP, Français établis hors de France, UMP, commission des lois), MM. Éric Doligé (UMP, Loiret, commission des finances) et Marc Massion (Soc., Seine-Maritime, commission des finances), M. Bernard Frimat (Soc., Nord, commission des affaires européennes), M. Claude Lise (Soc. App., Martinique, commission de l'économie) et Mmes Lucienne Malovry (UMP, Val d'Oise, commission de la culture) et Anne-Marie Payet (UC, La Réunion, commission des affaires sociales).

Pour les membres de la mission d'information et invités : MM. Denis Detcheverry (RDSE, Saint-Pierre-et-Miquelon) et Jacques Gillot (Soc. App., Guadeloupe), Mme Gélita Hoarau (CRC, La Réunion), M. Michel Magras (UMP, Saint-Barthélemy), Mme Lucette Michaux-Chevry (UMP, Guadeloupe), M. Georges Patient (Soc. App., Guyane), Mme Catherine Procaccia (UMP, Val-de-Marne), M. Simon Sutour (Soc., Gard), Mme Odette Terrade (CRC, Val-de-Marne) et MM. Richard Tuheiava (Soc.App., Polynésie française) et Jean-Paul Virapoullé (UMP, La Réunion).

Ordre du jour de la réunion

À 16 heures 30 :

Bilan dressé par chaque correspondant en commission du Comité de suivi sur :

1. La mise en œuvre des propositions de la mission et des mesures définies par le CIOM ainsi que des dispositifs de la LODEOM
2. Les avancées normatives relatives à l'Outre-mer, depuis la réunion du mois de juin, les travaux consacrés à l'Outre-mer réalisés par chaque commission et les perspectives pour les mois à venir

À 18 heures 30 :

Audition de M. Daniel Maximin, commissaire chargé de l'année des Outre-mer français.



Propos introductif de M. Serge Larcher, président

Mes Chers Collègues,

Nous voici réunis pour une troisième réunion de notre Comité de suivi de la mission d'information sur la situation des DOM et de ses correspondants chargés, dans chacune des commissions, des questions relatives à l'Outre-mer.



Comme au mois de juin et pour répondre à des demandes de participation à nos travaux, ont été conviés, au-delà de notre petit groupe de travail, l'ensemble des membres de la mission. Bienvenue à ceux qui ont pu nous rejoindre !

Avant d'entrer dans le vif de notre séance d'aujourd'hui, je voulais vous dire deux mots du site internet de notre Comité de suivi. Je voudrais attirer votre attention sur le triple

intérêt qu'il présente :

Tout d'abord, c'est bien évidemment un moyen de faire connaître nos travaux puisque, en particulier, les comptes rendus de nos réunions y sont consultables ;

Sachez que c'est ensuite une source de documentation, certes encore modeste mais qui peut être fort utile, notamment pour accéder aux données statistiques de l'INSEE ou encore de l'IEDOM et de l'IEOM ;

Notre site est enfin une vitrine pour les travaux de contrôle que nous menons individuellement : sont ainsi consultables l'ensemble des questions relatives à l'outre-mer, qu'il s'agisse des questions d'actualité, des questions orales ou des questions écrites et, bientôt, des questions crible. Le fonds disponible remonte au 1^{er} janvier 2010.

Notre secrétariat a envoyé à chacun, il y a quelques semaines, le lien permettant d'y accéder directement afin que vous puissiez l'adresser à votre tour à vos correspondants. C'est un vecteur efficace pour faire connaître nos travaux. Ce lien vous sera à nouveau adressé à chaque évolution du site.

Je referme cette parenthèse pour en revenir à la substance de nos travaux avant de donner la parole à chacun de nos correspondants en commission.

Comme vous le savez, Éric Doligé et moi-même avons demandé une séance de questions cibles thématiques sur le thème « Les outre-mer français et l'Union européenne ». Nos groupes respectifs ont relayé cette demande qui a été acceptée par la Conférence des présidents. Malheureusement, le remaniement est passé par là ... provoquant le report au mois de janvier, vraisemblablement. En attendant, une séance de questions cibles, qui nous intéresse également au premier chef bien qu'elle ne soit pas réservée à l'outre-mer, aura lieu le 14 décembre sur l'avenir de la filière photovoltaïque.

Je voulais également vous informer qu'Éric Doligé et moi-même allions déposer une proposition de résolution européenne concernant les accords commerciaux conclus entre l'Union européenne et les pays andins et d'Amérique centrale.

L'Europe doit en effet être au cœur de nos préoccupations car les enjeux sont énormes, pour nos RUP comme pour nos PTOM d'ailleurs, et les négociations relatives aux perspectives financières doivent se préparer dès aujourd'hui. Notre collègue, le président Bernard Frimat, fera le point pour nous dans quelques instants.

Je souhaitais enfin évoquer la suite de nos travaux. Après ses déplacements en Guyane au mois de juin dernier, puis en Martinique et en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy et Saint-Martin au mois de juillet, le Président du Sénat m'a écrit en suggérant que les travaux menés par la mission puissent être approfondis par le Comité de suivi.

Les sujets ne manquent pas et Éric Doligé et moi-même, après mûre réflexion, avons considéré que la question foncière constituait un thème majeur pour l'ensemble de nos collectivités, à la fois transversal, fédérateur et permettant d'aborder de nombreuses problématiques. On peut d'emblée penser aux questions relatives à la domanialité, à la fiscalité locale, à l'exploitation des ressources naturelles pour la promotion du développement endogène, à la préservation de l'environnement, à l'équipement des territoires ou encore aux enjeux en matière de logement.

Il s'agirait d'un travail de fonds mené sur plusieurs mois qui nous conduirait à élaborer un programme d'auditions et impliquerait nos correspondants en commission sur les volets les concernant.

1. Bilan de mise en œuvre des propositions de la mission et des mesures définies par le CIOM ainsi que des dispositifs de la LODEOM dans les domaines de compétence de chaque commission et présentation des travaux consacrés à l’Outre-mer réalisés par chaque commission et des perspectives pour les mois à venir

*Intervention de M. Jean-Étienne Antoinette
pour la commission des affaires étrangères*



Depuis la dernière réunion du comité de suivi, la commission des affaires étrangères, de la défense et des Forces armées a été saisie de deux projets de lois autorisant l’approbation de conventions internationales avec des pays voisins des départements d’outre-mer ou sur des sujets les concernant.

- *Le premier projet de loi* vise à autoriser la ratification de la convention entre la France et le Royaume des Pays-Bas, relative à l’assistance mutuelle et à la coopération entre leurs administrations douanières dans la région des Caraïbes, et notamment sur l’île de Saint-Martin.

Comme l’a indiqué dans son rapport le rapporteur de ce texte, notre collègue Marcel-Pierre Cléach, l’objectif de cette convention est de permettre aux douanes françaises et néerlandaises de coopérer étroitement sur l’île de Saint-Martin dont la souveraineté est partagée entre les deux États. Cette convention s’inscrit toutefois dans le cadre plus large de la coopération internationale contre le trafic de drogue dans la région des Caraïbes.

Pleinement admise dans son principe, cette coopération s’est heurtée à des difficultés d’ordre juridique.

Premièrement, il existe de longue date entre la France et les Pays-Bas un cadre général de coopération douanière qui résulte de l’Union européenne. Il s’agit de la convention de Naples de 1967, remplacée et mise à jour par une convention dite « Naples II », adoptée en 1997, qui fixe notamment les modalités des coopérations entre pays frontaliers. Malheureusement, ce texte ne peut servir de base à la coopération bilatérale dans les Caraïbes, car à la différence de nos départements et collectivités d’outre-mer les territoires néerlandais de la région ne font pas partie du territoire douanier de l’Union européenne.

La Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy relèvent au sein de l'Union européenne du statut de région ultra-périphérique (RUP). Le droit communautaire s'y applique intégralement, sous réserve de mesures spécifiques précisant ses modalités d'application. En revanche, les territoires néerlandais, à savoir Aruba, Curaçao, Sint-Marteen - la partie néerlandaise de Saint-Martin – ainsi que trois autres petites îles (Bonaire, Saba et Saint-Eustache) constituent des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) au regard de l'Union européenne. Ils sont de ce fait exclus du champ d'application territorial des traités et du droit communautaires.

En d'autres termes, si la France et les Pays-Bas souhaitent bénéficier à Saint-Martin de facilités de coopération douanière analogues à celles dont ils disposent sur le continent européen, ils ne peuvent s'appuyer sur les textes européens existants et doivent recourir à un accord bilatéral spécifique. Cette démarche a été engagée en mars 2000 et la convention bilatérale a été signée en janvier 2002.

C'est alors qu'est apparue une seconde difficulté juridique. Comme les textes européens comparables, la convention bilatérale de 2002 ouvre un droit de poursuite au-delà de la frontière en cas de flagrant délit. Lorsque la France a signé la convention de coopération douanière européenne « Naples II », comme d'ailleurs les accords de Schengen en matière policière, elle a spécifié que les agents étrangers intervenant sur le territoire français dans le cadre du droit de poursuite ne pouvaient eux-mêmes procéder à des interpellations. Le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d'État, estiment en effet que sauf à modifier sur ce point la Constitution le droit d'interpellation demeure une prérogative relevant de la souveraineté nationale. Les agents étrangers doivent donc faire en sorte que les autorités françaises, préalablement alertées, dépêchent des policiers ou douaniers français pour procéder à l'interpellation.

De manière assez surprenante, la convention que la France a négociée avec les Pays-Bas comporte une stipulation permettant l'interpellation par des agents étrangers sur le territoire français. Cette stipulation n'est évidemment pas compatible avec nos principes constitutionnels, comme l'a confirmé le Conseil d'État dans un avis rendu le 25 novembre 2004. Pour contourner cette difficulté, la France et les Pays-Bas ont procédé en novembre 2008 à un échange de notes qui constitue en quelque sorte un complément à la convention.

Cette convention s'intègre dans un ensemble plus vaste de coopérations menées à l'échelle de toute la région des Caraïbes, dans le cadre notamment de la Conférence douanière Inter-Caraïbes qui regroupe 38 États. Les États-Unis ont également initié une coopération opérationnelle à partir de leur centre de commandement inter-agences situé à Kew-West, au large de la Floride. Comme vous le savez, les Caraïbes se situent sur l'axe majeur de transit de la

cocaïne, depuis l'Amérique du Sud vers les États-Unis ou l'Europe. La lutte contre le narco-trafic est l'une des missions principales des administrations douanières dans la région, mais ce n'est pas la seule. La contrebande, le trafic de produits de contrefaçon, l'immigration irrégulière ou encore le blanchiment ont largement cours dans cette zone.

Cette convention offrira un cadre juridique bien adapté à la situation particulière de l'île de Saint-Martin, petit territoire de 90 km² partagé entre la France et les Pays-Bas où les frontières sont poreuses. Elle va lever certains obstacles juridiques à une coopération plus efficace et inciter les deux parties à développer les contacts, les échanges d'information et les opérations communes.

Notre collègue Louis-Constant Fleming, sénateur de Saint-Martin, a été interrogé sur cette convention. Il a surtout insisté sur le décalage entre les réalités de la partie française de l'île et le cadre juridique ainsi que l'organisation administrative qui lui étaient applicables. Le détachement du département de la Guadeloupe et l'obtention du statut de collectivité d'outre-mer devraient permettre de mieux prendre en compte ces réalités locales. Notre collègue a également estimé que la partie française de l'île, simple commune du département de la Guadeloupe jusqu'en 2007, avait souffert d'une certaine sous-administration. La création de la collectivité d'outre-mer devrait logiquement s'accompagner d'un renforcement des moyens de l'État sur place, particulièrement au moment où la partie hollandaise va elle aussi gagner en autonomie.

En effet, Sint-Marteen s'est détaché de l'État autonome des Antilles néerlandaises qui a été dissous. Sint-Marteen devient donc une entité à part entière au sein du Royaume des Pays-Bas, dotée de toutes les compétences, à l'exception des affaires étrangères et de la défense. Il semble donc important de veiller au niveau de notre représentation policière et douanière sur place. D'ores et déjà, un détachement de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants a été créé à Saint-Martin à l'été 2009 et la direction des opérations douanières a mis en place une antenne de 9 agents ce printemps.

Il faudra que cette convention de coopération, qui a essentiellement été conclue pour s'appliquer à Saint-Martin, s'accompagne des moyens en hommes et en équipements nécessaires à sa mise en œuvre efficace.

- Le *deuxième projet de loi* vise à autoriser l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre la France et la République dominicaine.

En fin d'année dernière, deux jeunes françaises étaient graciées par le président de la République dominicaine, Leonel Fernandez, après avoir purgé

une peine pour trafic de stupéfiants. L'heureux dénouement de cette affaire ne doit pas faire oublier les autres ressortissants français, dont de nombreux guyanais, toujours emprisonnés en République dominicaine dans des conditions difficiles.

La visite officielle de l'ancien Secrétaire d'État chargé de la coopération, M. Alain Joyandet, à Saint-Domingue en novembre 2009, a été l'occasion de signer entre les deux pays une convention sur le transfèrement des personnes condamnées.

Le transfèrement consiste à permettre à une personne, condamnée dans un pays autre que le sien à une peine d'emprisonnement, de purger sa peine dans son pays d'origine. Il permet ainsi de rapprocher les personnes détenues de leur environnement familial, professionnel et social, ainsi que de mieux préparer leur réinsertion à l'issue de leur peine.

La convention franco-dominicaine relative au transfèrement repose sur des principes assez classiques. Le premier de ces principes est celui du libre consentement des personnes condamnées : elles seules peuvent formuler le souhait d'être transférées auprès de leur État d'origine. En aucun cas il ne peut s'agir d'obtenir le rapatriement du condamné contre son gré. Le deuxième principe est celui de l'accord des deux États, c'est-à-dire l'État dans lequel la condamnation a été prononcée et l'État d'origine où le détenu sera transféré et purgera la fin de sa peine. Le transfèrement peut être refusé par l'État de condamnation s'il estime qu'il porterait atteinte à sa souveraineté, sa sécurité ou à tout autre de ses intérêts. La décision d'accepter ou de refuser un transfèrement relève donc in fine de la souveraineté de chaque État partie.

Cette convention permettra à nos compatriotes détenus en République dominicaine et qui le souhaitent, d'être rapatriés, nous l'espérons, dans le courant de l'année.

▪ Concernant les *travaux futurs*, je voudrais vous informer du déplacement en Guyane d'une délégation de la commission des Affaires étrangères et de la Défense, composée de son Président, de deux sénateurs et de moi-même, qui se déroulera du 15 au 19 décembre prochains.

Cette mission a trois objectifs :

- faire le point sur l'opération « Harpie » de lutte contre l'orpaillage clandestin, notamment dans l'optique de l'examen par la commission du projet de loi autorisant la ratification de la convention franco-brésilienne de lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial, actuellement en discussion à l'Assemblée nationale et dont j'ai été désigné comme rapporteur au Sénat ;
- se rendre sur le site spatial de Kourou ;
- visiter le centre d'entraînement en forêt équatoriale.

Ce déplacement devrait nous permettre de faire le point sur la question importante du retrait partiel de la mission de souveraineté outre-mer exercée aujourd'hui par l'armée française au profit de la gendarmerie nationale.

Je rappelle en effet que, conformément aux recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la mission de souveraineté outre-mer exercée aujourd'hui par les armées devrait être transférée à la gendarmerie nationale à l'horizon 2014. Toutefois, il semble que les conséquences du retrait des armées des collectivités d'outre-mer n'aient pas été entièrement évaluées et que l'octroi de moyens supplémentaires à la gendarmerie nationale ne soit pas à ce stade assuré. Or, il convient de se montrer très attentif sur ce point, au regard du rôle important joué par les armées outre-mer, en particulier en Guyane, qu'il s'agisse de la réponse aux catastrophes naturelles, de la protection de certains sites stratégiques comme le centre spatial de Kourou, ou encore en matière de lutte contre l'orpaillage clandestin. Il me semble donc que ce sujet devrait faire l'objet d'un examen attentif par le Comité de suivi.

***Intervention de Mme Anne-Marie Payet,
pour la commission des affaires sociales***

Nous examinerons demain matin les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2011 ; cet après-midi, je concentrerai donc mon propos sur les questions en lien avec le CIOM et la LODEOM, dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales.



▪ Tout d'abord, en ce qui concerne *la continuité territoriale et la mobilité professionnelle*, les textes réglementaires que nous attendions tant sont enfin parus il y a quelques jours : le fonds de continuité territoriale, qui regroupe les aides à la continuité et celles relatives à la mobilité et à la qualification professionnelles, est donc créé et Ladom est chargée de sa gestion. Espérons que ces nouvelles aides vont se mettre en place rapidement, car je vous rappelle que les crédits de continuité territoriale que nous votions en loi de finances n'étaient pas consommés ces dernières années pour la Martinique, la Guyane et La Réunion, ce qui ne peut évidemment que pénaliser les populations.

▪ Deuxième sujet : *la santé*. La commission des affaires sociales y est très attentive car l'outre-mer présente des spécificités qu'il est nécessaire de prendre en compte. Or, tant le plan santé outre-mer que le plan Hôpital 2012 sont plutôt décevants, alors même que le CIOM a prévu de « *faire de la santé une activité de pointe outre-mer* ».

Ainsi, l'extension des cursus médicaux est bien au rendez-vous, même si le *numerus clausus* n'a été que très peu augmenté.

Pour autant, seuls 2,2 % des crédits de la première tranche du plan Hôpital 2012 vont aux DOM, dont un tiers pour la Guadeloupe et un tiers pour la Guyane, ce qui est loin des besoins, ne serait-ce que ceux liés à la mise aux normes sismiques. Qui plus est, l'état d'avancement du plan santé outre-mer, pourtant annoncé il y a deux ans et demi, oscille entre « phase de concertation », « groupes de travail », « études », « état des lieux » et renvoi à la seconde tranche du plan Hôpital 2012.

Je regrette vivement, comme les années passées, le manque d'actions concrètes et de moyens dédiés à ces questions.

Notre commission proposera d'ailleurs, demain, un amendement relatif à la vente du tabac dans les DOM : le Gouvernement refuse manifestement de prendre le décret d'application de l'article 568 *bis* du code général des impôts, que nous avons adopté il y a deux ans dans la loi de finances pour 2009. Cette inertie est préoccupante en termes de santé publique, car le marché du tabac est trop anarchique dans nos départements pour qu'une politique de prévention puisse y être efficace ; elle crée également une insécurité juridique pour les détaillants car les termes du code sous-entendent une cessation d'activité pour ceux dépourvus de licence au 1^{er} janvier 2011.

- Je conclurai par la question du *logement*, qui est prioritaire.

Plusieurs éléments récents sont positifs :

- d'une part, le décret sur la surcharge foncière vient d'être adopté. S'il ne s'applique pour le moment que sur une durée limitée, il permettra de ne pas conditionner certains projets à une participation financière des collectivités locales dont les finances sont parfois exsangues ;
- d'autre part, les moyens des fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU) seront renforcés en 2011, notamment pour financer des travaux de viabilisation.

Pour autant, si les engagements de la ligne budgétaire unique (LBU) restent stables en 2011, les crédits de paiement baissent de 10 %. Le Gouvernement nous assure que ces évolutions permettent de respecter la programmation ; acceptons-en l'augure mais soyons évidemment vigilants.

De nombreuses difficultés pratiques se posent en ce qui concerne le nouveau dispositif de défiscalisation du logement social outre-mer : les agréments sont retardés à Bercy et la circulaire du 1^{er} juin est pour le moins ambiguë en ce qui concerne le cumul LBU - défiscalisation. La ministre a rencontré les bailleurs sociaux le 12 novembre dernier mais il reste à tirer les conséquences juridiques et techniques de cette réunion.

C'est pourquoi je défendrai demain, au nom de la commission des affaires sociales, plusieurs amendements allant dans le sens d'une simplification et d'une plus grande fluidité des dossiers. L'un d'entre eux pose explicitement le principe de la possibilité du cumul entre la LBU et la défiscalisation comme cela avait été entériné lors de l'examen de la LODEOM et comme cela est très bien expliqué dans le rapport de nos collègues députés Gaël Yanno et Claude Bartolone sur l'application de cette loi.

J'espère pouvoir compter sur le soutien des Sénateurs qui seront présents demain matin, notamment sur celui des rapporteurs spéciaux. Ces amendements n'entraînent pas de nouvelles dépenses mais sont attendus par les bailleurs sociaux.

Un autre amendement portera sur l'article 77 *bis*, qui vise à permettre la cession de terrains du domaine privé de l'État à titre gratuit pour la construction de certains programmes ou équipements : nous souhaitons renforcer la part de logements, notamment sociaux, dans les opérations de construction sur des terrains que l'État aura ainsi cédés gratuitement.

Je rappelle enfin que la LODEOM a bien réaffirmé que la LBU reste le socle de financement du logement social outre-mer. Je crois que cette position était largement partagée par les élus d'outre-mer et que ce principe est essentiel.

Au terme de cette intervention, M. Jean-Paul Virapoullé a estimé que Mme Anne-Marie Payet avait pointé, à juste titre, deux sujets particulièrement sensibles pour les DOM : la santé et le logement.

Sur la première question, il a constaté que les collectivités étaient confrontées à une grave situation de carence et a affirmé qu'il n'était pas acceptable que le plan Hôpital 2012 n'ait pas encore pris en compte la nécessité de rénover les établissements de santé d'outre-mer, comme le CHU Antilles - Guyane ou celui de La Réunion.

Au sujet du logement, il a estimé que les fluctuations législatives et réglementaires constantes, notamment en matière fiscale, faisaient obstacle à la mise en œuvre d'une politique publique efficace ; il a rappelé que la loi Girardin, initialement prévue pour durer quinze ans, avait été remise en cause quelques années seulement après son adoption. Il a souligné que, malgré la crise justifiant une accélération, les chantiers prenaient beaucoup de retard en raison des difficultés de procédure. Il a jugé indispensable de revoir la circulaire du 1^{er} juin pour simplifier lesdites procédures et mieux définir le rôle de chaque service de l'État.

Tout en approuvant l'objectif de santé publique contenu dans le nouveau dispositif relatif à la vente de tabac dans les DOM, M. Claude Lise a déclaré

qu'il posait le problème du transfert d'une nouvelle compétence aux conseils généraux avec l'attribution de licences aux détaillants. Il a fait valoir que les départements souffraient déjà d'importants transferts de la part de l'Etat et qu'il ne fallait pas ajouter de nouvelles charges. Il a précisé qu'il déposerait en conséquence un sous-amendement à l'amendement d'Anne-Marie Payet pour restituer cette compétence à l'État. Il a en outre estimé nécessaire de prendre en compte les particularités de chaque DOM, la vente de tabac s'effectuant couramment, en Martinique, dans les stations-services.

Soulignant que le logement constituait un enjeu crucial, il a regretté le discours gouvernemental récurrent sur la sous-consommation des crédits de paiement qui légitimait leur diminution et a en outre estimé cet argument erroné, 99 % de ces crédits étant d'ores et déjà utilisés en Martinique comme d'ailleurs dans la plupart des autres départements. Il a considéré que l'année 2011 s'annonçait très difficile pour le secteur de la construction de logements sociaux.

*Rejoignant M. Claude Lise et faisant valoir qu'il n'avait d'ailleurs pas participé au vote lors de son examen en commission des affaires sociales, **M. Jacques Gillot** a déclaré qu'il ne pouvait pas, eu égard à sa qualité de président de conseil général, être favorable, en l'état, à l'amendement d'Anne-Marie Payet sur la vente de tabac qui aurait pour effet de transférer au département de nouveaux coûts de gestion et de nouvelles responsabilités. Il a proposé la réalisation préalable d'une étude d'impact précise et complète sur les conséquences de son adoption.*

Mme Gérita Hoarau a regretté que la présentation de Mme Anne-Marie Payet n'évoque pas la question de l'emploi, notamment celle du recrutement local. Elle a expliqué qu'un certain nombre de personnes, par exemple des enseignants, vivaient de véritables drames familiaux, les couples étant obligés de se séparer pendant de longs mois, l'un étant muté en métropole, l'autre ne pouvant le suivre sauf à abandonner son emploi. Elle a déploré que les discours relatifs à la promotion du recrutement local ne soient pas suivis d'effet, la surdité du ministre de l'éducation sur cette question inclinant au pessimisme.

Mme Lucette Michaux-Chevry a déclaré qu'une des difficultés les plus importantes en matière de logement résidait dans le niveau des loyers, très élevés et régulièrement actualisés à la hausse et dont il ne faudrait pas que le cumul entre la LBU et la défiscalisation aboutisse à ce qu'ils soient encore majorés. Elle a observé que les bailleurs sociaux avaient trop tendance à prévoir des programmes de construction sans se préoccuper de l'adéquation des infrastructures d'assainissement ou d'accès aux ressources en eau et a précisé qu'il lui arrivait à ce titre de bloquer des demandes de permis de construire. Elle a estimé que le financement de tels équipements devrait entrer dans le champ de la LBU.

En réponse aux intervenants, Mme Anne-Marie Payet a indiqué que la question de l'emploi et du recrutement local, qui concernait en particulier les enseignants et les gendarmes, était naturellement évoquée dans son rapport et qu'elle avait déjà maintes fois interrogé le Gouvernement à ce sujet. Sur la défiscalisation en faveur du logement social, elle a estimé que les amendements qui seraient présentés le lendemain au nom de la commission des affaires sociales répondaient à un certain nombre des interrogations soulevées. Elle a enfin affirmé son intérêt pour le projet de sous-amendement évoqué par Claude Lise pour transférant à l'État la compétence pour délivrer des licences de vente de tabac au détail en estimant que les services de la préfecture étaient en effet mieux armés pour gérer ce dispositif que les conseils généraux. Elle s'est en revanche déclarée défavorable à l'ouverture d'un nouveau délai pour la mise en œuvre d'une mesure adoptée deux ans auparavant.

Intervention de Mme Lucienne Malovry,
pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication



Je suis chargée de vous retracer, dans une première partie, l'actualité de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication dans le domaine de l'outre-mer depuis la dernière réunion du comité de suivi de la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer en juin dernier. Dans un second temps, je vous ferai part de la mise en œuvre de certaines mesures du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) entrant dans le champ de compétence de cette même commission.

Force est de constater, tout d'abord, que l'activité législative de ces derniers mois n'a pas conduit à l'adoption de mesures spécifiques à l'outre-mer dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Cependant, je voudrais vous informer de la récente création d'une mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations en matière scolaire à l'initiative de notre collègue Jean-Claude Carle. Il est essentiel que cette mission commune d'information porte une attention particulière aux problématiques spécifiques au système scolaire dans les départements d'outre-mer.

Je voudrais ainsi rappeler que j'avais déjà sensibilisé le Président du Sénat au fait qu'en Guyane de nombreux enfants restent encore non scolarisés malgré les efforts des différents acteurs et qu'il existe peu de perspectives d'avenir pour la jeunesse guyanaise. Notre mission commune d'information sur la situation des DOM avait notamment relevé que la situation scolaire était particulièrement préoccupante dans ce département et avait proposé à ce titre plusieurs pistes pour combler le retard scolaire et pour mieux adapter le recrutement des enseignants afin de prendre en compte les difficultés d'exercice de leur métier.

Il me semble que cette nouvelle mission commune d'information devra s'interroger plus spécialement sur le fonctionnement et l'organisation territoriale du système éducatif en Guyane. Il apparaît en effet que les écarts très importants de résultats avec la métropole doivent conduire à envisager la mise en place de dispositifs éducatifs expérimentaux adaptés aux réalités et aux besoins locaux.

Lors d'une communication en Conseil des ministres, la ministre chargée de l'outre-mer s'est déclarée satisfaite de la mise en œuvre des décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM). Dans le domaine de l'éducation et de la culture, de nombreuses annonces ont en effet été faites et différentes mesures ont été prises. Il reste aujourd'hui à les concrétiser sur le terrain.

Une des mesures phares inscrite dans le CIOM dans le secteur de l'éducation est notamment de diminuer de moitié en dix ans l'écart entre l'outre-mer et la métropole en matière d'illettrisme. Des États généraux de l'illettrisme se sont tenus à La Réunion du 25 octobre au 5 novembre dernier. Le Conseil économique social et environnemental régional a également rendu public un rapport consacré à ce problème le 15 octobre intitulé « Pour une île lettrée ». En effet, à La Réunion, l'illettrisme reste un phénomène persistant qui touche plus de 20 % des adultes, alors que l'île a connu une scolarisation de masse qui a élevé le niveau de formation. À Mayotte où la situation est encore plus critique, s'est mis en place un comité de pilotage de lutte contre l'analphabétisme et l'illettrisme sous l'impulsion du sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse récemment nommé. Il doit élaborer un plan pluriannuel de prévention et de lutte contre l'analphabétisme et l'illettrisme le 8 décembre prochain et proposer des actions concrètes.

Par ailleurs, dans la droite ligne de la proposition de la mission d'information sur le nécessaire développement de l'enseignement des langues locales, il faut souligner que l'introduction du créole en épreuve optionnelle au baccalauréat, à titre d'expérimentation en Île-de-France, est une avancée qui devrait conduire à une augmentation du nombre de candidats à cette épreuve.

Enfin, je voudrais rappeler que la Télévision numérique terrestre arrive en outre-mer à partir d'aujourd'hui avec la mise en service d'un premier

multiplex. Ce nouveau mode de diffusion permettra de recevoir gratuitement 7 chaînes nationales et 1 à 3 chaînes locales. Le déploiement devrait être terminé à la fin de cette année, 95 % de la population devant alors pouvoir recevoir la TNT. Il nous faut rester vigilant sur la mise en œuvre effective de ce nouveau moyen de réception de la télévision. Je vous propose de faire un bilan d'étape à une prochaine réunion du comité de suivi. Je suis preneuse de tous vos témoignages sur ce sujet.

Je voudrais mettre vraiment l'accent sur le problème qui m'intéresse personnellement. C'est l'illettrisme. Lorsque nous avons effectué la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer en mai 2009, les deux problèmes essentiels pour la commission de la culture et de l'éducation (propositions 69 et 70) concernaient l'illettrisme. Des moyens devaient être mis, compte tenu de l'urgence, pour diminuer de moitié en dix ans l'écart entre l'Outre-mer et la métropole. Nous sommes à la fin de l'année 2010, concrètement quelles sont les actions réalisées en Outre-mer pour lutter vraiment contre l'illettrisme ? C'est un fléau, surtout en Guyane où je me suis rendue dernièrement, ce qui m'a permis de constater la situation catastrophique de l'éducation et l'ampleur de l'illettrisme.

Je veux bien que l'on continue à faire des missions. C'est intéressant. On étudie, on rédige un rapport... Mais ce n'est pas ma façon de travailler. Moi, j'élabore des tableaux avec une colonne qui répertorie les actions engagées. Bien sûr, des mesures ont été décidées. Mais je crois que le problème n'est pas bien compris. On ne peut pas aligner le problème de l'éducation en métropole sur celui de la Guyane par exemple. Il faut mettre en place un dispositif très spécifique. Je crois qu'on ne s'en donne pas les moyens, peut-être financiers. Il n'y a pas besoin de personnels à bac+5 pour apprendre les bases de la lecture à de petits enfants. Je suis vraiment désolée que ce grave problème ne soit pas pris en compte.

Je voudrais vous dire mon mécontentement. J'ai l'impression de perdre mon temps car cela n'avance pas. Ce sont des mesures d'urgence qu'il faut pour l'Outre-mer.

Au terme de cette intervention, M. Serge Larcher a tenu à rappeler qu'il revenait au Parlement de faire la loi, de contrôler le Gouvernement et de l'interpeller. Il a précisé que l'action sur le terrain relevait de la mission de l'exécutif ou des pouvoirs locaux. Il a indiqué que le comité de suivi était chargé d'examiner la mise en œuvre des propositions soumises au Gouvernement dans le cadre de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, mais aussi de celles retenues par le CIOM et la LODEOM. Il a exhorté la commission de la culture et de l'éducation à jouer son rôle, en pointant les insuffisances de la politique éducative sur le terrain et en proposant des solutions concrètes à l'exécutif,

tout particulièrement pour lutter contre l'illettrisme en Guyane et à La Réunion.

Rejoignant les propos précédents, M. Jean-Pierre Bel a estimé que, suivant la logique de son raisonnement, Mme Lucienne Malovry devrait pointer le manque de moyens et d'effectifs et adresser en conséquence ses observations au Gouvernement.

En réponse, Mme Lucienne Malovry a déclaré vouloir se positionner au plus près du terrain, les municipalités et les conseils généraux étant les plus à même d'agir et de mettre en place des dispositifs spécifiques. Elle a considéré que le comité de suivi se devait de soulever les problèmes. Elle a indiqué avoir sensibilisé de nombreuses personnalités à la suite de son déplacement en Guyane, notamment le Président du Sénat et le ministre en charge de ces questions. Elle a rappelé qu'elle avait constaté que de nombreux enfants n'étaient pas scolarisés malgré les efforts des différents acteurs locaux et que les conditions de logement des enseignants étaient difficiles.

M. Jean-Paul Virapoullé a confirmé les propos tenus tout en qualifiant le problème de l'illettrisme d'explosif et en précisant que la massification de l'éducation dans le département de La Réunion n'avait pas résolu celui de l'exclusion du système éducatif. Il a dressé le constat d'un système éducatif monolithique qui s'adresse à des populations de catégories sociales et de capacités hétérogènes. Il a regretté que des structures préscolaires n'aient pas été implantées dans l'ensemble des départements et collectivités d'Outre-mer ni qu'aient été encouragées des méthodes d'apprentissage en petits groupes dès le primaire.

Il a poursuivi en affirmant que la mesure 54 du CIOM qui concerne la diminution de moitié en dix ans de l'écart entre l'Outre-mer et la métropole en matière d'illettrisme n'avait fait l'objet d'aucune mise en œuvre sur le terrain depuis un an et que la situation s'était plutôt aggravée. Il s'est vivement interrogé sur la pertinence du CIOM. Il a toutefois indiqué qu'à La Réunion la seule réalisation effective avait été la nomination d'un sous-préfet à la cohésion sociale, tout en faisant expressément remarquer que le recteur de La Réunion avait refusé de participer à une réunion de travail à l'invitation de celui-ci.

***Intervention de M. Claude Lise,
pour la commission de l'économie***

Je vais évoquer très rapidement l'actualité de la commission de l'économie s'agissant des problématiques ultramarines et le bilan des mesures du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) entrant dans le champ de compétence de la commission de l'économie.



S'agissant de l'actualité de la commission de l'économie, je serai très bref, pour une raison très simple : mis à part mon rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2011, qui a d'ailleurs conduit à des échanges très intéressants en commission, aucun texte relevant du champ de compétence de la commission de l'économie, examiné par le Parlement depuis notre réunion de

juin dernier, n'a abordé de problématiques propres aux outre-mer. Un seul exemple : le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) ne concerne pas les outre-mer. L'accès régulé à l'énergie nucléaire historique, mis en place par l'article 1^{er} de ce projet de loi, ne sera applicable que sur « le territoire métropolitain continental », les outre-mer étant des zones non interconnectées.

Ce peu d'activité législative n'a pas empêché la commission de confier en septembre dernier à notre collègue Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy, une mission sur le thème « Tourisme et environnement outre-mer ».

S'agissant du bilan des mesures annoncées lors du CIOM, le 13 juillet dernier, la ministre chargée de l'outre-mer, Mme Marie-Luce Penchard, a fait une communication en Conseil des ministres sur la mise en œuvre de ces mesures. Lors de notre réunion du mois de juin, j'avais fait un bilan des mesures du CIOM entrant dans le champ de compétence de la commission de l'économie. Je maintiens aujourd'hui la position que j'avais alors exprimée – je me sens d'ailleurs conforté par les propos précédents : si de nombreuses mesures ont été annoncées, il n'y a, pour l'heure, que peu de résultats tangibles. La situation de nos départements et collectivités d'outre-mer ne cesse en réalité de se dégrader.

Je salue certaines décisions importantes prises en matière de prix et de concurrence : la mise en place des groupements d'intervention régionaux – concurrence, le renforcement du contrôle des concentrations dans le secteur de

la distribution, le renforcement des pouvoirs des observatoires des prix et des revenus.

S'agissant des prix, je relève que sur un an, de juin 2009 à juin 2010, l'inflation a atteint 1,6 % en Martinique, 2,2 % en Guadeloupe et 1,7 % à La Réunion. Les prix en matière d'énergie ont augmenté de 8,5 % en Martinique. Comme vous le savez, une enquête de l'INSEE a montré, en mars dernier, que le niveau général des prix était plus élevé dans les DOM qu'en France métropolitaine : de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe et de 6,3 % à La Réunion. L'écart le plus important concerne les produits alimentaires (+ 29,5%) et les autres biens et services (+ 28,2 %).

Nombre de mesures du CIOM n'ont toujours pas été mises en œuvre. Deux exemples à ce sujet :

- en matière d'administration des prix des carburants, le Gouvernement a demandé un énième rapport sur le sujet, à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT). Aucune décision n'a été prise pour l'heure ;
- par ailleurs, en matière d'agriculture, nous nous rappelons tous que l'ensemble des mesures annoncées ont été renvoyées, dans le cadre de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), à des ordonnances qui seront publiées après les travaux de missions d'inspection.

Je note cependant avec satisfaction la publication le 9 novembre 2010 d'un décret relatif à la subvention pour surcharge foncière, auquel notre collègue Mme Anne-Marie Payet a fait allusion. Je me réjouis que ce texte assouplisse, comme le prévoyait la mesure n° 29 du CIOM, les conditions de la participation des collectivités locales aux projets de construction de logements sociaux. C'est une mesure que je défends depuis de nombreuses années.

Mais je m'empresse de mettre un bémol à cette satisfaction : la validité du décret n'est que d'un an ! Je souligne que, de 2000 à 2007, le conseil général de Martinique a versé plus de 9,4 millions d'euros en matière de surcharge foncière, quand l'État en a versé 8,6. Depuis 2007, le conseil général de la Martinique a fait un effort exceptionnel de 1,5 millions d'euros pour financer plus de 300 logements. De nombreux projets pourraient être débloqués si l'État et les bailleurs, ces derniers étant d'ailleurs prêts à le faire, mettaient un peu plus. Je ne comprends vraiment pas cette durée de validité d'un an !

Mes chers collègues, que d'efforts nécessaires pour convaincre le Gouvernement de prendre des mesures qui, même quand elles ne représentent aucune charge budgétaire pour l'État et constituent des réponses à des problèmes rencontrés sur le terrain, mettent des années à voir le jour !

***Intervention de M. Marc Massion,
pour la commission des finances***

Le contrôle sur pièces et sur place que je vous présente aujourd'hui, qui a fait l'objet d'un rapport d'information de la commission des finances¹, a pour origine les difficultés rencontrées pour obtenir des informations fiables et précises sur nos territoires ultramarins.



J'ai pu constater ces difficultés en tant que rapporteur spécial de la mission « Outre-mer » et en tant que co-rapporteur, avec Eric Doligé, de la LODEOM.

Ces difficultés ont également été pointées par notre mission commune d'information sur la situation des DOM. L'administration centrale du ministère ne semblait pas, en effet, en mesure d'apporter les informations et les évaluations dont nous avons besoin.

Mon rapport a donc pour but de faire le point sur la réforme de cette administration, qui a été mise en œuvre de 2007 à 2009. Il confronte les objectifs affichés initialement par la révision générale des politiques publiques - la RGPP - avec ses résultats effectifs. Il vise également à faire le point sur la capacité de l'administration centrale de l'outre-mer à satisfaire les besoins exprimés tant par les parlementaires que par les élus locaux et les populations locales en matière de gestion des politiques outre-mer.

Je vais donc articuler mon propos en trois parties :

- premièrement, je reviendrai rapidement sur la genèse de la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer, dans le contexte de la RGPP ;
- puis, après avoir décrit les modalités et, notamment, les lacunes de la mise en œuvre de la réforme, je détaillerai en quoi elle s'est éloignée des préconisations initiales de la RGPP ;
- enfin, je vous présenterai des pistes de réflexion pour donner à l'administration centrale de l'outre-mer les moyens de ses ambitions.

▪ Première partie donc, comment est née la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer ?

¹ Rapport d'information n° 8 (2010-2011) fait au nom de la commission des finances par M. Marc Massion intitulé « Administration centrale de l'outre-mer : une réforme à marche forcée et inachevée ».

La nécessité de réformer l'administration centrale de l'outre-mer préexistait à la RGPP. Cette administration présentait des défauts régulièrement pointés tant par les rapports parlementaires que par la Cour des comptes.

Premier défaut : l'administration centrale était composée de deux directions : la direction des affaires politiques, administratives et financières (la DAPAF) et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles (la DAESC). Or, en pratique, il n'y avait aucune répartition des sujets entre les deux directions, qui intervenaient souvent de manière concurrente.

Deuxième défaut : cette administration était d'une extrême complexité. S'ajoutaient aux deux directions des secrétariats, bureaux, départements, missions, services, divisions, etc. Autant de structures *ad hoc* mal identifiées et peu efficaces.

Troisième défaut : l'administration centrale outre-mer était dans l'incapacité persistante à évaluer les politiques publiques en outre-mer. C'était le constat de notre mission d'information sur les DOM.

Enfin, dernier défaut : l'administration centrale dans son ancienne version s'est avérée incapable d'exercer sa mission de coordination interministérielle. Elle n'était pas reconnue et mal intégrée aux ministères techniques, alors même qu'elle a une vocation interministérielle évidente.

Une première réforme, amorcée en 2007, a avorté du fait de l'élection présidentielle. En effet, le choix a alors été fait de rattacher les deux directions de l'outre-mer - Dapaf et Daesc - au ministère de l'Intérieur. L'ancien projet de réforme était donc caduc.

La RGPP a relancé la réforme de cette administration centrale avec des objectifs à la fois qualitatifs et quantitatifs :

Tout d'abord, faire de cette administration une administration de mission, c'est-à-dire la décharger de la gestion de dispositifs budgétaires techniques qu'elle n'a pas les moyens d'assurer ;

Cette évolution devait s'accompagner d'une réorientation et d'une réduction des dépenses de fonctionnement de l'administration.

Enfin, si dans un premier temps les auteurs de la RGPP avaient fait le choix d'un rattachement de l'outre-mer au Premier ministre, ils n'ont finalement pas affiché, dans les conclusions de la RGPP, cette préconisation, qui avait pourtant leur préférence.

- Les objectifs de la réforme apparaissaient donc louables. Cela m'amène à ma deuxième partie, qui fait le point sur les modalités de mise en œuvre effective de la réforme et la confronte avec les préconisations initiales de la RGPP.

Premier constat : la réforme a été d'une très grande ampleur et s'est faite en seulement 13 mois, entre le 31 mai 2007 - date de publication du décret relatif aux attributions des ministres - et le 9 juillet 2008 - date de création officielle de la nouvelle « Délégation générale à l'outre-mer » - la DÉGÉOM - qui remplace les deux anciennes directions.

Deuxième constat : le manque de préparation de la réforme. Le ministère reconnaît un manque d'anticipation des conséquences de la réforme, un dispositif de suivi individualisé des agents sous-dimensionné et l'absence d'instance de pilotage de la réforme. Tout cela alors que, pendant cette période, l'ensemble des postes de l'ancien périmètre de l'administration outre-mer faisaient l'objet d'un avis de vacance, ce qui traduit bien l'ampleur de la réforme. Il en a résulté des absurdités, comme certains fonctionnaires qui apprenaient par mail l'appel à candidatures sur le poste qu'ils occupaient depuis des années.

Ces difficultés ont été accrues dans un contexte difficile : trois délégués généraux qui se succèdent en 15 mois à la tête de l'administration, la crise sociale aux Antilles avec la mise en œuvre des États généraux de l'outre-mer et l'examen au Parlement de la LODEOM, qui aurait nécessité une administration de soutien pleinement mobilisée.

Il a résulté de ce processus une mise en œuvre de la réforme qui s'est largement éloignée des préconisations initiales de la RGPP :

Le choix d'une administration de mission a été abandonné. Au total, avec les mesures décidées suite aux États généraux, le montant des crédits gérés par la DÉGÉOM a même augmenté par rapport à l'avant-réforme ;

Malgré cela, les moyens affectés au pilotage et à la gestion des crédits à la DÉGÉOM ont été rationalisés, passant de 25 à 8,5 en équivalents temps plein travaillé. Le ministère indique toutefois que, compte tenu de l'inscription de nouvelles dépenses au budget de la mission « Outre-mer », cet effectif devra vraisemblablement être augmenté ;

Enfin, malgré une préférence des auteurs de la RGPP pour un rattachement de la DÉGÉOM au Premier ministre, préconisé par notre mission, l'administration outre-mer se retrouve finalement ancrée auprès du ministère de l'Intérieur, ce qui rend plus difficile l'exercice de sa mission interministérielle.

▪ Le rapport de la commission des finances formule donc des préconisations pour donner à l'administration centrale de l'outre-mer les moyens de ses ambitions.

Sur le plan financier, la réforme a produit des effets réels. Le rattachement de la DÉGÉOM au ministère de l'Intérieur a permis des économies d'échelle. On peut les chiffrer à 4 millions d'euros en autorisations d'engagement, 2 millions d'euros en crédits de paiement et 37 emplois. Au-delà des effets mécaniques de ce rattachement, l'administration centrale outre-mer a vu ses effectifs diminuer de plus de 30 %, passant de 190 à 132.

Il en résulte toutefois une administration qui peut difficilement exercer les missions que la RGPP voulait lui confier. Elle est aujourd'hui déstabilisée par un taux de remplacement global des effectifs qui s'est élevé à 44 %. À terme, seuls 3,5 équivalents temps plein devraient être en charge de l'évaluation des politiques publiques, alors que la RGPP visait l'objectif d'un service entier consacré à cela et regroupant 30 personnes.

Comment remédier à ces effets pervers de la réforme ?

Le rapport rappelle notre souhait que la DéGéOM soit rattachée au Premier ministre, sur le mode du Secrétariat général aux affaires européennes. Cela paraît essentiel à l'exercice d'une réelle mission interministérielle. Le ministère de l'Intérieur s'avère en pratique très peu impliqué dans les sujets ultramarins.

Il faut également améliorer la coopération entre la DéGéOM et les ministères référents, en créant un réseau de l'outre-mer formalisé et stable de correspondants, qui fait aujourd'hui gravement défaut.

Les leçons doivent être tirées de la désastreuse gestion des ressources humaines lors de la réforme. Elle doit faire place à une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, d'autant plus indispensable que la nouvelle DéGéOM fait largement appel à l'expertise de fonctionnaires issus d'autres ministères.

Enfin, il me paraît encore possible et fortement souhaitable de faire avancer la DéGéOM sur le chemin d'une administration de mission. Comment expliquer, par exemple, que l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna soit intégralement gérée par des fonctionnaires de la DéGéOM, qui reconnaissent n'avoir aucune expertise en ce domaine, plutôt que par le ministère de la santé ? Cela permettrait de dégager des effectifs pour les missions essentielles d'évaluation des politiques publiques et notamment des dispositifs de défiscalisation.

En conclusion, je souhaitais vous indiquer que l'ensemble des interlocuteurs que j'ai rencontrés, qu'ils fassent partie de la DéGéOM, du cabinet de la ministre ou des inspections générales, ont plaidé pour un renforcement des effectifs de la DéGéOM. Évidemment, dans le contexte budgétaire actuel, cette orientation semble difficile à mettre en œuvre.

Il faut toutefois souligner que l'administration outre-mer a particulièrement contribué aux économies prévues par la RGPP et ne pas se bercer d'illusions, en l'état actuel, sur la capacité de cette nouvelle administration centrale à remplir efficacement l'ensemble de ses missions, notamment en matière d'évaluation.

*Intervention de M. Éric Doligé,
pour la commission des finances*

Étant donnée l'actualité législative, je vais centrer mon intervention sur les dispositions du projet de loi de finances pour 2011 qui intéressent l'outre-mer :



- d'abord, les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2011, qui seront examinés demain en séance publique, ainsi que les articles rattachés à la mission ;
- puis, les dispositions intéressant l'outre-mer qui ont été adoptées en première partie du PLF la semaine dernière ;
- enfin, celles qui seront examinées la semaine prochaine en seconde partie du PLF.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais faire un point sur l'état d'application de la LODEOM, votée le 27 mai 2009. Si la grande majorité des décrets d'application sont aujourd'hui parus, 17 mois après l'adoption de la LODEOM, 3 mesures restent toutefois encore inapplicables, faute de décrets d'application : l'aide au fret pour les entreprises, le groupement d'intérêt public censé régler le problème de l'indivision et le dispositif de transparence des prix pratiqués par les transporteurs aériens.

Les décrets relatifs au nouveau dispositif de continuité territoriale sont enfin parus, le 18 novembre dernier.

Outre ces mesures, de nombreux décrets d'application ne sont parus que dans le courant de l'année 2010, ce qui explique que les dispositifs concernés ne produisent pas encore leur plein effet.

Venons-en au projet de budget pour 2011. Il constitue une rupture par rapport aux budgets des trois années précédentes. En effet, pour la première fois depuis la stabilisation de sa maquette, en 2008, les crédits affectés à la mission « Outre-mer » diminuent dans le PLF 2011 par rapport aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2010. La baisse reste toutefois limitée puisqu'elle s'élève à 0,5 % en autorisations d'engagement et à 2,3 % en crédits de paiement.

En dépit de ce constat, le sort de la mission « Outre-mer » reste enviable au sein du budget général de l'État. En effet, entre 2008 et 2011, le montant des

autorisations d'engagement (AE) aura globalement augmenté de 22,9 % et celui des crédits de paiement (CP) de 15 %.

En outre, en 2011, la dépense fiscale outre-mer continue d'augmenter. Elle progressera de 1,9 % entre 2010 et 2011 pour s'établir à 3,24 milliards d'euros.

▪ Le premier des deux programmes de la mission est consacré à l' « *Emploi outre-mer* ». Deux éléments se dégagent de son analyse :

D'une part, comme d'habitude, les crédits consacrés au remboursement à la sécurité sociale des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer sont sous-budgétisés. Il devrait manquer, d'après les besoins identifiés par les organismes de sécurité sociale, 63 millions d'euros en 2011. C'est pourquoi la commission des finances proposera un amendement d'appel pour alerter le Gouvernement sur ce sujet.

D'autre part, si les crédits du programme augmentent, c'est en raison de la montée en puissance du service militaire adapté - le SMA. Nous avons formulé des inquiétudes sur ce point en constatant que le budget consacré au SMA ne connaissait pas, parallèlement, un doublement. Le projet de loi de finances pour 2011 est de nature à apaiser nos inquiétudes :

- d'une part, les crédits consacrés au SMA augmentent fortement : + 40,5 % en AE et + 37,1 % en CP ;

- d'autre part, nous savons désormais que les nouveaux publics du SMA ne seront plus des jeunes, non diplômés, mais des personnes, parfois diplômées en situation de chômage de longue durée. Elles recevront des formations d'une durée plus courte que les actuels volontaires du SMA, ce qui permet de doubler le nombre de bénéficiaires du dispositif sans doubler les moyens qui lui sont affectés.

▪ J'en viens au second programme de la mission, intitulé « *Conditions de vie outre-mer* » et composé d'actions très disparates. Je me concentrerai sur les points les plus marquants.

Les crédits de ce programme diminuent assez fortement en 2011 : - 6 % en AE et - 10,4 % en CP. Deux raisons expliquent principalement cette baisse :

- d'une part, les crédits consacrés au Fonds exceptionnel d'investissement - le FEI -, créé par la LODEOM pour participer aux investissements des collectivités territoriales d'outre-mer, passent de 40 à 10 millions d'euros. Le Gouvernement justifie cette baisse par la sortie du plan de relance ;

- la seconde raison qui explique la diminution des crédits est la fin des versements au titre de l'ex-Fonds pour la reconversion de l'économie de Polynésie française. Cette fin était programmée pour 2011 et conduit à une baisse des crédits de 30 millions en AE et de 46 millions d'euros en CP.

En matière de logement, on ne peut que constater que les effets de la LODEOM ne se font pas encore sentir. Outre la crise économique, deux raisons expliquent ce constat :

- d'une part, les décrets d'application de la LODEOM sont trop récents ;
- d'autre part, la nouvelle possibilité de cumul de la défiscalisation et des crédits de la ligne budgétaire unique - la LBU - pour le financement des opérations de logement nécessite un temps d'adaptation des procédures.

J'en viens à l'article 77, rattaché à la mission. Il réforme la dotation globale de développement économique (DGDE), versée par l'État à la Polynésie française et qui s'élève à 151 millions d'euros par an.

L'article 77 propose une réforme bienvenue en créant, à la place de la DGDE, trois dotations distinctes, dont le montant total sera égal au montant actuel versé au territoire :

- d'une part, une dotation globale d'autonomie, attribuée à la collectivité de la Polynésie française pour financer son fonctionnement, sur le modèle de la DGF ;
- d'autre part, une dotation d'investissement versée directement par l'État aux communes polynésiennes. En effet, comme l'avaient relevé nos collègues Christian Cointat et Bernard Frimat dans un rapport fait au nom de la commission des lois, le financement des communes par la collectivité polynésienne engendre actuellement effets pervers et clientélisme ;
- enfin, un concours financier dont les modalités resteront fixées par une convention mais qui servira uniquement à financer les investissements structurants de la Polynésie française.

Cette réforme me paraît aller dans le bon sens. Elle doit permettre de pérenniser l'effort de l'État envers la Polynésie, de l'inscrire dans la loi et non dans une convention sujette à interprétation, de distinguer les fonds versés pour le fonctionnement et pour l'investissement et, enfin, de remédier aux problèmes de financement des communes polynésiennes.

L'Assemblée nationale a par ailleurs ajouté quatre nouveaux articles à la mission :

- *L'article 77 bis* qui prévoit d'autoriser, en outre-mer, la cession à titre gratuit de terrains du seul domaine privé de l'État, sous réserve que ces terrains servent à la construction de logements sociaux ou d'équipements collectifs. Il répond à une des préoccupations de notre mission. Sous réserve de certaines précisions qui pourront être données en séance par le Gouvernement, la commission des finances y est favorable ;
- *L'article 77 ter* qui simplifie les modalités d'octroi de l'aide à la rénovation hôtelière prévue par l'article 26 de la LODEOM ;

- *L'article 77 quater* qui ouvre la possibilité, pour les entreprises hôtelières des Antilles, d'apurer leurs dettes sociales échues jusqu'au 31 décembre 2009 ;

- Enfin, *l'article 77 quinquies*, qui prévoit la création d'une aide aux petites chaînes de télévision ultramarines, pour couvrir une partie des coûts de la TNT. Cet article est en lien avec un amendement de crédit qui majore de 500 000 € les crédits de la mission « Outre-mer ».

▪ J'en arrive à la *première partie du projet de loi de finances pour 2011*, que nous avons examinée la semaine dernière en séance publique et au cours de laquelle la question de l'exclusion du photovoltaïque du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer nous a beaucoup occupés. Par rapport au dispositif initial, l'Assemblée nationale avait permis la création d'une commission d'évaluation qui nous éclairera sur la situation réelle de ce secteur et sur les conséquences de l'exclusion.

La semaine dernière, au Sénat, nous avons assoupli, en faveur de l'outre-mer, le calendrier d'application du dispositif : d'une part, en repoussant la date limite de raccordement des installations au réseau au 31 mars 2011 pour pouvoir continuer à bénéficier de la défiscalisation (amendement de MM. Marsin et Virapoullé) ; d'autre part, en préservant jusqu'au mois de juillet les petites installations de moins de 20 kilowatts (amendement de M. Virapoullé). Nous avons enfin étendu les missions de la commission d'évaluation (amendement de M. Larcher et de ses collègues du groupe socialiste).

Certes, le dispositif supprimé pourrait nuire à certaines entreprises d'outre-mer. Toutefois, il me semble qu'il ne faut pas négliger les effets de transfert dont les autres secteurs plus productifs et plus riches en emplois ont probablement pâti du fait de la concentration des investisseurs sur le photovoltaïque. Espérons que l'exclusion du photovoltaïque profite aux autres secteurs et relance la défiscalisation, notamment sur le logement.

▪ Enfin, la deuxième partie du projet de loi de finances met en place le « rabet » de 10 % sur les niches fiscales à l'impôt sur le revenu. Le traitement de l'outre-mer à cet égard est plutôt favorable puisque :

- d'une part, le rabet ne s'applique pas à la défiscalisation du logement social, ce qui est un sujet de satisfaction ;

- d'autre part, il ne s'applique qu'à la partie de l'avantage fiscal qui n'est pas rétrocédé à l'entrepreneur. C'est-à-dire que le rabet est limité à la défiscalisation dont bénéficie le contribuable, et non l'investisseur ultramarin.

Voilà, mes chers collègues, résumés en quelques mots, les principaux éléments concernant l'outre-mer dont a eu à traiter la commission des finances ces dernières semaines et qui vont encore l'occuper jusqu'à la fin de l'année.

***Intervention de M. Christian Cointat,
pour la commission des lois***

Mes chers collègues, concernant la mise en œuvre des mesures prévues par le CIOM, rejoignant ainsi des préoccupations de notre mission commune d'information, il y a un sujet qui préoccupe nombre de nos compatriotes dans



les DOM comme les COM, c'est l'accès aux postes d'encadrement de la fonction publique de l'État. Sur ce sujet, deux circulaires ont été prises en juillet dernier. Mais, dans ce domaine comme dans d'autres, le problème est de changer les mentalités plutôt que les textes. À cet égard, le rattachement de la DégéOM au ministère de l'intérieur n'aide pas à l'évolution des mentalités. C'est la victoire du zoreilles sur l'ultramarin. Or, on ne peut pas regarder l'outre-mer par les yeux hexagonaux.

Le décret sur la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, prévue par la LODEOM, est paru. Il faut maintenant la mettre en place. Mais cette commission n'aura pas plus de moyens d'agir que la DégéOM et ne pourra pas remédier aux carences soulignées par notre collègue Massion en termes de capacités d'évaluation.

J'en viens à présent à l'actualité législative de l'outre-mer. Concernant le projet de collectivité unique en Guyane et en Martinique, je suis interloqué quand j'entends ce qui est envisagé et que je lis la Constitution. Nous restons bien dans le cadre de l'article 73 de la Constitution avec la collectivité unique. Pourtant, selon les éléments d'information à ma disposition, on s'en éloignerait sensiblement tant pour le mode de scrutin, très différent du droit commun des départements de métropole, que pour le calendrier envisagé, avec une mise en place proposée dès 2012 au lieu de 2014, date prévue pour le renouvellement intégral des conseils généraux et régionaux. À cet égard, à Mayotte, le choix a été logiquement fait de l'alignement sur le calendrier électoral de droit commun, c'est-à-dire 2011 puis 2014. On peut certes chercher à répondre aux vœux des populations et de leurs élus, mais il faut conserver une certaine cohérence : je ne comprendrai pas que l'on dérive subrepticement de l'article 73 vers l'article 74.

Je souhaite aussi évoquer la question plus spécifique des habilitations prévues par l'article 73, car une discussion est en cours. La durée de ces habilitations est aujourd'hui fixée à deux ans. Le Président de la République est ouvert à un allongement à six ans pour la durée du mandat. Cependant, l'habilitation ne

peut pas être accordée dès la mise en place de la collectivité, car il y a un important travail de préparation. Pour des raisons de sécurité tant politique que juridique, on peut certes allonger un peu la durée des habilitations, mais sans excéder la durée du mandat.

Concernant Mayotte, les deux textes organisant la départementalisation ont été votés conformes par l'Assemblée nationale. Nous sommes en attente de leur promulgation.

Concernant la Polynésie française, le mode d'élection de l'assemblée doit être revu. Le Gouvernement travaille sur un projet de plusieurs circonscriptions avec des modes de scrutin différents : une circonscription au scrutin proportionnel pour les îles du Vent, avec une prime majoritaire de onze sièges, et quatre autres circonscriptions pour les archipels, au scrutin majoritaire, avec deux sièges chacune. Il y aurait cependant une incohérence, car la prime majoritaire de onze sièges serait supérieure au nombre de siège cumulé des autres archipels, au risque de mettre en cause l'unicité du territoire en se désintéressant des archipels.

Concernant les déplacements effectués par la commission, je vous rappelle qu'une délégation s'est rendue à Saint-Pierre-et-Miquelon en juin, qui a étudié en particulier la question du développement économique. Avec notre collègue Bernard Frimat, nous nous sommes également rendus en Nouvelle-Calédonie, pour apprécier l'application de l'accord de Nouméa et la mise en œuvre des transferts de compétences. Nous avons eu la satisfaction de constater une prise de conscience collective de la nécessité de réussir ces transferts. Le problème réside, en revanche, dans le fait que les crédits de paiement de l'État ne suivent pas les transferts.

Enfin, je signale que plusieurs accords ont été passés par l'État, dans le domaine fiscal, avec les collectivités de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Polynésie française. Ces accords devront être approuvés par une loi organique.

M. Claude Lise a déclaré que d'aucun, en Martinique, avait estimé que la mise en place de la collectivité unique dès 2012 était juridiquement impossible. J'étais partisan de l'article 74, comme chacun sait, mais il y a eu un vote qu'il faut respecter. Je défends donc à présent l'idée selon laquelle la collectivité unique ne peut pas être une collectivité *sui generis*, avec des compétences nouvelles, mais simplement le résultat de l'addition des deux collectivités existantes de la région et du département. Aujourd'hui, le débat porte sur la nature de la collectivité et je ne voudrais pas que, subrepticement, on en vienne à faire de l'article 74 au sein de l'article 73.

***Intervention de M. Bernard Frimat,
pour la commission des Affaires européennes***

Depuis notre dernière réunion, tenue le 23 juin dernier, quelques développements législatifs au niveau de l'Union européenne sont notables ainsi que quelques initiatives sur le plan politique; ces initiatives ont des conséquences d'intensité très variable pour les DOM.



1°) Activité législative de l'Union européenne depuis la réunion du 23 juin 2010

Plusieurs textes communautaires concernant les régions ultrapériphériques (RUP) sont en discussion à Bruxelles.

- POSEI (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité)

Dans son rapport d'évaluation du 24 septembre 2010 sur l'impact de la réforme du règlement POSEI en 2006, la Commission européenne estime que le règlement POSEI a un impact essentiel pour le maintien et le développement des activités agricoles dans ces territoires. Mais elle reconnaît que les récents accords multilatéraux et bilatéraux « *pourraient* » affecter la compétitivité des producteurs des RUP sur le marché européen et assure qu'elle surveille activement la situation (« *elle suit de près les effets des accords commerciaux multilatéraux* »), ce qui est la moindre des choses !

Parallèlement, la Commission européenne a proposé un nouveau règlement portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des RUP de l'Union (qui constitue une refonte du règlement POSEI). Cette proposition vise à assouplir les règles en matière d'allocation financière et de transfert de produits qui bénéficient du régime spécifique d'approvisionnement, notamment dans le secteur de la banane.

Malgré les intentions qu'elle affiche, la Commission européenne ne propose pas de compensation supplémentaire à la suite des accords commerciaux récemment conclus entre l'Union européenne et plusieurs pays producteurs de banane ou de sucre (Colombie, Pérou et Amérique centrale).

Il est également révélateur que la Commission ait choisi comme base juridique pour ce règlement l'article 42 du TFUE relatif à la politique agricole, ignorant l'article 349 qui souligne l'importance et la spécificité des RUP et la nécessité de mesures destinées à compenser leur handicap géographique. La primauté du

marché intérieur est donc clairement affichée ! Et l'inclusion de mesures protectrices pour la pêche n'est pas facilitée...

Il faut noter la voix discordante du Parlement européen dans une résolution du 21 octobre sur les relations commerciales de l'UE avec l'Amérique latine : s'il admet que la conclusion des accords de l'OMC sur le commerce des bananes a mis un terme à un conflit ancien, il demande néanmoins à la Commission de tenir compte des intérêts des producteurs de bananes de l'Union européenne et des accords ACP.

Il rappelle également que *« les accords adoptés au niveau de l'OMC et les accords bilatéraux en cours avec certains pays d'Amérique latine ont des conséquences sur les économies vulnérables des régions ultrapériphériques (RUP) en raison des similitudes entre leurs secteurs agricoles et ceux du continent latino-américain »* et se déclare *« favorable à l'approche en vertu de laquelle, dans les relations entre l'Union et l'Amérique latine, les filières stratégiques et traditionnelles des RUP sont préservées et font l'objet aussi bien d'une compensation adéquate que d'une attention particulière afin de ne pas nuire aux engagements que l'Union a pris envers ces régions dans la stratégie européenne à l'égard des RUP en 2009 »*.

La Commission européenne saura-t-elle entendre ces demandes ?

- **Réforme de la politique de cohésion**

La politique de cohésion est importante pour les RUP puisqu'elle représente une enveloppe de 3,2 milliards d'euros pour la période 2007-2013, dans le cadre de l'objectif convergence et de l'allocation spéciale du FEDER, au titre des contraintes géographiques auxquelles elles sont soumises, surtout l'éloignement. Cette dotation complémentaire du FEDER, baptisée allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels, s'élève à 35 € par habitant et par an, ce qui représente 482 millions d'euros pour les quatre DOM actuels.

Le 10 novembre dernier, la Commission européenne a présenté son cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, esquissant les contours de la future réforme de la politique de cohésion.

La Commission veut faire de cette politique l'instrument privilégié de financement et de mise en œuvre de la stratégie UE 2020. Si l'innovation peut être utile aux DOM, il n'en demeure pas moins qu'un ensemble d'autres priorités sont essentielles à la cohésion sociale, économique et territoriale de ces territoires, concernant les infrastructures notamment. En outre, le principe de solidarité qui fonde la politique de cohésion doit être préservé.

Dans son rapport, la Commission reconnaît certes l'importance de l'axe « territorial » de la cohésion (promu par le traité de Lisbonne), et annonce ainsi prévoir des « *dispositions ciblées* » pour tenir compte des spécificités des RUP, « *sans toutefois multiplier inutilement les instruments et les programmes* »...

À ce stade cependant, aucun détail n'est donné sur le contenu de telles mesures. Il sera donc impératif de nourrir la réflexion de la Commission sur ce sujet. En outre, rien n'est dit sur le budget qui y sera consacré. Le système actuel d'une aide différenciée en fonction du développement économique (à commencer par l'objectif de convergence pour les régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne européenne) sera au moins conservé, ce qui est une relative bonne nouvelle pour les DOM.

Le rapport de la Commission fait l'objet d'une consultation publique jusqu'au 31 janvier 2011, avant que la Commission ne présente ses propositions concernant les perspectives financières, dans le courant de l'année 2011.

- **Programme de travail de la Commission européenne pour 2011**

Début novembre, la Commission européenne a publié son programme de travail pour l'année 2011. Sans surprise, aucune mesure spécifique pour les DOM n'est proposée dans ce document. La nouvelle stratégie en direction des RUP (qui concernera notamment la révision de l'octroi de mer) serait prévue au printemps 2012.

- **Accession de St-Barthélemy au statut de PTOM et de Mayotte au statut de RUP**

À compter du 1^{er} janvier 2012, Saint-Barthélemy, actuellement RUP, deviendra un pays et territoire d'outre-mer (PTOM), statut plus adapté à sa situation institutionnelle vis-à-vis de la France et donc de l'UE et à sa situation économique et sociale. Cette décision a été prise, à la demande de la France, au Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010.

Concernant Mayotte et à la suite de l'adoption des projets de loi organisant sa « départementalisation », la France devrait déposer la demande de transformation de Mayotte en RUP au cours de l'année 2011 (pour une application au 1^{er} janvier 2014).

2°) *Autres initiatives politiques*

- **XVI^{ème} conférence des présidents des RUP**

Cette conférence a réuni le 28 octobre dernier, les présidents des RUP, aux Canaries. À cette occasion, Mme la Ministre Marie-Luce Penchard a demandé

au Commissaire européen à la politique régionale, M. Johannes Hahn, le maintien des instruments et dispositifs en faveur des RUP (allocation spécifique de compensation des contraintes des RUP, règlement POSEI, fonds structurels, octroi de mer), l'utilisation par la Commission de l'article 349 et une meilleure réflexion sur les stratégies de coopération régionale impliquant les RUP. Elle a également demandé une meilleure connaissance des conséquences des accords commerciaux sur les RUP « *pour agir en toute connaissance de cause* » (!).

- **Plateforme commune des eurodéputés ultramarins**

Les eurodéputés issus de RUP se sont constitués en un réseau informel intitulé la conférence des députés des RUP au Parlement européen. En juillet dernier, ce groupe a remis à M. Barroso une plateforme commune sur l'avenir de l'ultrapériphérie en Europe plaidant pour une intégration transversale des problématiques propres aux ultramarins et pour des aménagements spécifiques chaque fois que cela est nécessaire dans toutes les politiques de l'Union.

Cela concerne tout autant les accords commerciaux avec les pays tiers, la pêche, la politique de cohésion, celle de lutte contre le changement climatique ou encore l'intégration des RUP dans les Réseaux Transeuropéens de Transport. Reste maintenant à voir quelle sera la réaction du Président Barroso. À l'exception du règlement POSEI et au vu du programme de travail de la Commission européenne pour 2011, on ne peut que douter de l'ambition de la Commission européenne de répondre concrètement à ces demandes.

En conclusion, je dirai un mot, tout d'abord, sur l'octroi de mer que je n'ai pas abordé spécifiquement dans mes développements, simplement pour signaler qu'il n'y a rien de nouveau. Le danger résiste au temps ! La Commission n'a pas, à ce jour, daigné répondre aux interpellations du Gouvernement.

D'une manière plus générale, je constate une position d'attente au niveau européen s'agissant des mesures protectrices pour les DOM, mais une position d'action lorsque les intérêts plus globaux de l'UE sont en jeu (dans le domaine commercial notamment), et ce sans égard pour les intérêts des DOM.

Les RUP semblent constituer un non-sujet pour l'Union européenne à 27, au vu du peu de considération donnée par la Commission à ces régions dans son programme de travail, sa politique commerciale, et de son refus d'utiliser l'article 349 du traité comme base juridique à son action dans le domaine, comme j'ai eu l'occasion de le souligner concernant le règlement POSEI.

En définitive, il y a bien une tendance lourde à l'égalisation des statuts, sous la pression du commerce international, sans que des dispositions positives soient prises au niveau européen pour protéger l'économie de ces territoires tout

comme leur cohésion sociale. Ceci me semble à terme préjudiciable pour les DOM.

Il est urgent que notre pays cherche à sortir de la seule liaison Espagne/ Portugal/ France et tente de trouver du soutien ailleurs dans le contexte budgétaire que nous connaissons et dans le climat d'opposition franche entre le Parlement européen et le Conseil.

*Au terme de cette intervention, **M. Simon Sutour** s'est dit lui aussi pessimiste concernant l'avenir de l'octroi de mer, soulignant que la ministre française seule ne ferait pas la décision mais que cette décision se prendrait à 27 pays. Il a par ailleurs indiqué qu'il ne manquerait pas, à l'occasion de son futur rapport sur la cohésion après 2013, d'attirer l'attention de la Commission européenne sur la nécessité de ne pas relâcher l'effort de solidarité et de soutien de l'Union à l'égard des RUP.*

À la fin de la séance de travail, **M. Richard Tuheiava** a souhaité aborder la question de l'enjeu représenté par les zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines, notamment dans le cadre de la politique maritime nationale, question sur laquelle il a fait valoir que l'outre-mer disposait d'une réelle valeur ajoutée. Il a indiqué qu'après avoir évoqué ce sujet avec plusieurs collègues ultramarins et au sein de son groupe politique, il avait sollicité la création d'une mission commune d'information.

Il a estimé qu'un tel sujet avait une portée consensuelle et concernait peu ou prou l'ensemble des collectivités situées outre-mer puisque, au-delà des différences statutaires et institutionnelles et des histoires et problématiques régionales propres, celles-ci portaient les couleurs de la France sur trois océans. Il s'est interrogé sur le poids de l'outre-mer dans la politique maritime nationale.

Exprimant le souhait que sa demande de création de mission puisse être portée par l'ensemble des sénateurs ultramarins, il a précisé que celle-ci pourrait aborder de multiples sujets en lien avec la défense nationale, la souveraineté, le développement économique ou encore l'éventuelle révision de la convention internationale sur le droit de la mer.

2. Audition de M. Daniel Maximin, commissaire chargé de l'année des Outre-mer français.

Intervention de M. Serge Larcher, président

Monsieur le Commissaire et Cher ami,
Mes Chers Collègues,

C'est avec grand plaisir que notre Comité de suivi de la mission d'information sur la situation des DOM vous accueille aujourd'hui au Sénat pour nous présenter les manifestations qui jalonneront l'année 2011 proclamée « année de l'Outre-mer ». Très peu d'information a en effet filtré à ce sujet depuis l'annonce faite par le Président de la République à l'occasion du premier Conseil interministériel de l'Outre-mer, il y a maintenant plus d'un an, le 6 novembre 2009. Votre exposé retiendra donc toute notre attention !

Avant de vous céder la parole, je rappellerai seulement qu'au-delà de vos talents d'écrivain qui contribuent, oh combien à la valorisation de la littérature créole, couronnés encore récemment par une promotion au grade d'officier dans l'Ordre des Arts et Lettres – permettez-moi de vous féliciter -, vous avez été chargé de plusieurs missions touchant de très près nos territoires. J'en citerai trois :

- en 1997, l'organisation de la célébration nationale du 150^{ème} anniversaire de l'abolition de l'esclavage ;
- en 2006, vous avez été le porte-parole de l'année de la francophonie ;
- et en avril 2008 vous avez été le maître de cérémonie lors de l'hommage aux obsèques nationales d'Aimé Césaire à Fort-de-France. D'aucun connaissent votre intimité avec sa pensée et c'est tout naturellement que ce rôle vous a été confié.

La nouvelle mission qui vous est assignée avec la célébration de l'année de l'Outre-mer nous importe particulièrement car l'enjeu est de taille : il y a à la clé une véritable reconnaissance de nos territoires et des atouts qu'ils présentent pour le pays tout entier et, au-delà, pour l'Europe. Comme vous l'avez vous-même d'ores et déjà indiqué, il ne s'agit pas de faire une série passagère des manifestations exceptionnelles – « l'Outre-mer n'est pas l'invité étranger annuel ! » - mais il s'agit « d'inscrire la présence de l'Outre-mer dans le plus possible de manifestations pérennes, avec des prolongements au-delà de 2011 ».

Nous avons hâte de connaître les réalisations concrètes destinées à inscrire cette initiative dans la durée et je vous cède tout de suite la parole.

Intervention de M. Daniel Maximin

Je suis particulièrement heureux d'être ici, devant vous, car je sais que votre commission a rédigé l'an dernier un rapport sur la situation dans les DOM dont j'ai pu constater, en tant que rapporteur national des États généraux de



l'outre-mer, à quel point il était en phase avec les attentes de la société civile, et s'appuyait sur une analyse approfondie tout en proposant une vision à long terme.

Ce rapport reprenait notamment l'idée d'améliorer la visibilité de l'outre-mer.

L'outre-mer est fatigué de ne pas être pris pour ce qu'il est, ou bien d'être vu à travers des images soit de paradis (Tahiti, les plages), soit d'enfer (images de cataclysme, de tremblements de terre, de cyclones, d'éruptions) accompagnées alors d'une certaine compassion. Or, on ignore les êtres humains. L'idée forte sur laquelle je voudrais insister est que l'outre-mer est « créateur d'humanités ». À cela s'ajoute le cataclysme historique du monde créole: l'esclavage. La République a reconnu, surtout depuis 1998, cette réalité et a exprimé ses regrets. Mais ce sont les combats pour l'abolition qu'il conviendrait de célébrer. Le danger est que notre histoire se réduise à celle de l'esclavage sans prendre en compte l'histoire réelle qui est celle d'une résistance à l'esclavage, comme en témoignent les modes de vie, la poésie, la musique, la gastronomie, etc... La résistance à l'esclavage est le point d'action et de création des sociétés d'outre-mer. L'esclavage n'a pas créé tout cela. C'est le commencement, ce n'est pas l'horizon.

Lors d'événements, comme ceux de 2009, on a un peu trop tendance à laisser traîner les choses avant d'intervenir ou encore à évoquer les conséquences de l'esclavage. C'est grave car cela empêche les analyses politiques, sociales ou économiques sur des pays, des peuples qui vivent des espérances et des angoisses comme n'importe quel autre pays ou peuple. Il est temps de regarder l'outre-mer avec plus de réalisme. On sait bien, y compris dans le domaine de la culture dont je m'occupe, que la réponse est toujours « *c'est trop loin, trop cher* », « *on ne peut pas* », d'où un retard structurel de ces territoires qui sont pourtant dans la République depuis longtemps, depuis la Révolution, celle de 1793 plus précisément pour les mondes créoles. Auparavant, les esclaves étaient des biens meubles, ils n'avaient ni identité, ni territoire, ni religion, et

le monde entier acceptait cet état des choses, aussi bien en Afrique qu'en Europe. Avec l'abolition de l'esclavage en 1793, on a la première manifestation des Droits de l'Homme. L'idée de citoyenneté pour tous dans la République s'est imposée. Le fondement même du combat politique des personnes d'outre-mer, c'est la citoyenneté, au-delà même de celui pour la nationalité. Ces mondes créoles ont ainsi réussi quelque chose d'unique : une décolonisation au sein de la République. Cela explique l'attachement de nos outre-mer à l'idée de République, à la loi commune, indépendamment des origines ou des territoires car ce sont, par ailleurs, des lieux de métissages (avec des populations venant d'au moins 3 continents pour La Réunion, 4 pour les Antilles) et c'est important de le rappeler.

L'outre-mer ne sera pas l' « *invité étranger* » de l'année prochaine. 2011 sera l'occasion d'un coup de projecteur : en tant que Commissaire de l'année des outre-mer, je vais mettre en avant les pérennisations nécessaires, les retards à rattraper et affirmer aux « *cousins* » de métropole que les outre-mer sont présents dans leur histoire, leur citoyenneté et leur culture. On va montrer que les cultures d'outre-mer ne sont pas étrangères, qu'elles sont métisses et qu'à travers elles la France est devenue aussi, réciproquement, un peu africaine, américaine et asiatique, à la suite de siècles de colonisation.

Sur la période 2011-2014, il y aura des célébrations organisées avec l'UNESCO pour trois grands poètes du XX^{ème} siècle, qui ont chacun une dimension d'universalité : Pablo Neruda, Rabîndranâth Tagore et Aimé Césaire. Ce dernier n'était pas un « OVNI martiniquais », il s'exprimait à travers les auteurs français, il avait également lu Tagore au lycée Louis le Grand, les philosophes allemands et, grâce à son ami Senghor, il avait beaucoup appris sur les savoirs africains. Aimé Césaire, le caribéen, le français, est devenu ce qu'il a été grâce à cette dose d' « universel » dans ses lectures.

Au Salon du Livre, en mars prochain, on a demandé à tous les éditeurs, en plus du stand habituel de l'outre-mer, non pas de créer un Salon du livre spécifique, mais de ressortir des livres ayant un lien avec l'outre-mer (CNRS, cartes et guides, littérature jeunesse, etc...) pour que, sur chaque présentoir, il y ait des livres de l'outre-mer. On y trouvera, par exemple, un livre écrit par Victor Hugo à l'âge de 17 ans que peu de personnes connaissent, intitulé Bug-Jarga, qui célèbre la libération des esclaves de Saint Domingue. Et on verra peut-être aussi la première pièce de théâtre sur Toussaint Louverture qui fut créée vers 1830 par Lamartine. En fait, la culture française a toujours su que l'outre-mer était présente en elle. C'est pourquoi il faut écouter la culture car c'est ce qui reste.

Autre exemple de métissage, la musique du XX^e siècle doit beaucoup aux outre-mer : biguine, rumba, jazz sont cousines des musiques savantes qui avaient cours en Europe. À l'Opéra, l'actuel directeur a évoqué lors d'une

visite un projet d'exposition sur la grande cantatrice martiniquaise Christiane Eda Pierre, qui n'a sans doute pas eu la reconnaissance mondiale qu'elle méritait. Nous montrerons les musiques du monde à travers cette histoire partagée ; c'est une histoire d'acquisitions et d'additions. En outre-mer, les cultures s'additionnent, à l'instar de la langue créole qui emprunte au français, à l'anglais et à l'espagnol, une langue utilisée dans la plantation mais qui crée de la liberté à travers le chant et la danse. On veut faire comprendre que l'outre-mer, ce n'est pas une question d'étrangeté, c'est une spécificité à l'intérieur d'une ressemblance, dans la citoyenneté, l'histoire et la culture.

Une autre approche pour cette année des outre-mer est le fait que la nature a pris « fait et cause » pour les opprimés dans ces régions. Une anthropologie s'est créée chez ces « immigrés » qui sont devenus les propriétaires légitimes de ces territoires avec lesquels ils entretiennent un lien particulier. Ils savent que la nature est puissante, qu'elle peut détruire. L'Europe a conquis ces terres avec une idée de surpuissance sur les hommes et la nature, et la nature s'est révoltée. Quant on parle d'énergies renouvelables, les ultramarins sont très conscients, très ouverts à ces problématiques.

On montrera donc également l'excellence des outre-mer, je pense aux Marquises ou à La Réunion et à toutes ces tentatives faites dans les régions où on a le risque mais aussi la « culture du risque, ce qui est visible à travers l'architecture, les plantations, les modes de vies... Là encore, le mot-clé est « résistance », ce qui n'a rien d'agressif, mais qui est la conscience de sa propre fragilité. Le fondement de l'année des outre-mer est cette dimension de rapport au monde, à la nature et à la culture.

Il n'y aura donc pas d'événement particulier pour cette année des outre-mer, décidée en janvier 2010, avec une équipe constituée en mai alors qu'il faut en général deux ans pour ce type de programmation. Mais on a réussi à intégrer cette thématique dans une grande partie des manifestations de la métropole. L'idée centrale est que la métropole accueille les outre-mer dans « la normalité de ses propres actions ».

Le budget pour 2011 s'élève à 4 millions d'euros : il doit être un levier pour les actions conduites par les institutions, les villes etc. Au Sénat, la maison des collectivités territoriales, est ainsi prévu, le 9 février prochain, un colloque sur les questions institutionnelles.

Il est important aussi que les ultramarins discutent entre eux, vu leur méconnaissance réciproque. Pour éviter le « chemin unique », c'est-à-dire le dialogue unique entre les outre-mer et Paris, chaque outre-mer sera incité à aller à la rencontre de « l'autre ». Il y aura de nombreuses manifestations sur place: par exemple, Fort-de-France à la Martinique exposera des archives de la Guadeloupe et de la Guyane datant du XIXème siècle et la Nuit des Musées

mettra la Polynésie à l'honneur. Est envisagé aussi un festival Euzhan Palcy en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie, l'idée étant qu'il y a, entre les outre-mer, une part de destin commun.

Au mois de mars, le Printemps des poètes, qui existe depuis plus de quinze ans, a décidé de faire son inauguration avec, uniquement, la poésie de l'Outre-mer. Le thème de l'année sera inauguré avec l'opération suivante : 300 comédiens dans les rues de Paris, à partir du métro Auber, déclameront des vers de poètes ultramarins sur la voie publique. Partout, dans Paris, les comédiens feront entendre la parole poétique de l'Outre-mer. Il ne s'agit pas d'organiser une journée nationale de la poésie ultramarine mais de mettre à l'intérieur d'une manifestation nationale et européenne cette dimension ultramarine. Une anthologie sera réalisée à cette occasion, ce sera la première anthologie de la poésie de l'Outre-mer. C'est une manifestation à vocation universelle puisque le 17 mars est la journée nationale de la poésie. Le ministère de la culture a décidé que toutes les grandes journées nationales auraient une dimension ultramarine.

Dans le cadre de la fête de la musique, le Sénat nous offre le kiosque du jardin du Luxembourg. Pour la nuit des musées, il est demandé à tous les musées d'exposer une pièce de leurs collections ayant trait à l'Outre-mer. Un exemple, au château de Versailles, on peut citer le grand tableau de Biard célébrant l'abolition de l'esclavage.

Le syndicat de la presse quotidienne départementale relayera tous ces mouvements, avec une action continue tout au long de l'année qui est de chercher dans le département les traces les plus lointaines de la présence de l'Outre-mer. C'est toujours l'idée d'être dans l'histoire locale et dans le réel. Ce peut être le nom d'une rue, le nom d'un lieu... une présence naturelle et non pas exceptionnelle de l'Outre-mer.

Le Salon du Livre sera l'occasion pour les éditeurs de sortir une référence de leur catalogue concernant l'Outre-mer, de Victor Hugo au dernier roman ultramarin.

Beaucoup de manifestations concerneront les arts plastiques. On a le projet de réaliser une exposition sur Aimé Césaire et Wifredo Lam dans les galeries nationales du Grand Palais. Ce serait la première fois qu'une exposition de cette envergure montrerait la fraternité entre ces deux grands hommes.

Par ailleurs, il est prévu un certain nombre d'actions pour assurer la présence de l'Outre-mer dans la plupart des grands festivals. La première concerne le festival « Banlieues bleues » en mars, qui a prévu de faire son ouverture et sa clôture sur deux grandes commandes musicales, dont une à un groupe haïtien racine de New York. Ceci est pour rappeler que l'Outre-mer n'est pas enfermée dans les frontières des départements et collectivités mais que sa

dimension régionale doit être absolument prise en compte. La Guadeloupe, la Martinique, c'est aussi la Caraïbe. La Guyane, c'est aussi l'Amérique latine. Nos amis de La Réunion disent qu'ils sont de l'Océan indien. Ceux de Nouvelle-Calédonie, surtout cette année où se dérouleront les Jeux du Pacifique, veulent présenter l'Océanie aux Français en juin à Paris. Ce sera l'occasion de parler de ces jeux qui ont des disciplines olympiques mais aussi des disciplines spécifiques qui relèvent des particularités sportives de l'Océanie.

Il y aura aussi des relais de carnivals en métropole. Par exemple, à Bordeaux où existe une tradition de carnaval, nous avons apporté notre aide pour que des troupes de Martinique, de Guadeloupe et de La Réunion viennent plus particulièrement le renforcer en cette année 2011. Il en sera de même pour le carnaval de juillet de Paris qui prend de plus en plus d'ampleur.

Au mois d'avril est prévue au Jardin d'acclimatation l'ouverture totale aux régions d'outre-mer. Les gestionnaires par délégation de la Ville de Paris du Jardin d'acclimatation ont pour mission d'organiser au mois d'avril, qui est le mois le plus important en termes de fréquentation, une manifestation autour d'un pays. Ce sera l'Outre-mer l'année prochaine. Il y a un vrai défi pour nous tous. L'infrastructure est offerte. Il s'agira de présenter l'excellence de l'Outre-mer. C'est un événement qui doit avoir beaucoup d'ampleur auprès des familles, des enfants, des jeunes. Nous souhaitons une convention avec la région Île-de-France pour que ceux qui ne partent pas en vacances, ceux qui sont dans les centres aérés de Paris et de l'Île-de-France, puissent venir découvrir l'Outre-mer dans toutes ces facettes pendant une journée au jardin d'acclimatation. Il y a un sens social qui est très important pour nous.

Au mois de juin est prévue une exposition – c'est la troisième invitation du Sénat – dans les locaux de l'Orangerie organisée par la fondation Clément de la Martinique sur les arts plastiques contemporains des mondes créoles. Cette fondation réalise des ouvrages et des expositions depuis vingt ans. Il ne s'agit pas pour nous de susciter une exposition ponctuelle mais de montrer un travail ancien régulier qui doit nécessairement avoir des suites.

On peut citer d'autres festivals tout au long de l'année, les Francofolies de La Rochelle, Musique métis d'Angoulême, le festival de jazz de la Villette, le festival d'Île-de-France en décembre, les Nuits de Fourvière à Lyon... Ces festivals auront une dimension ultramarine en invitant de manière un peu plus forte que d'habitude des artistes des régions d'Outre-mer.

La rentrée de septembre, octobre, novembre et décembre ne sera pas une chute. Étant donné les problèmes rencontrés de délai et de retard, nous nous sommes orientés vers la saison culturelle 2011-2012 pour laquelle tous les programmes n'étaient pas bouclés. Cela nous a permis d'avoir d'autres engagements. Le principal de ces engagements est celui du musée Dapper,

musée privée dirigé par une guyanaise, Christiane Falgayrette-Leveau, qui tenait à participer à cette année et qui a ainsi modifié son programme. Ce musée proposera une exposition intitulée « carnivals et mascarades », de haut niveau anthropologique, qui aura lieu jusqu'à juillet 2012. Pour la première fois, on pourra admirer les masques d'Afrique qui ont inspiré nos masques de carnaval.

Le théâtre Le Tarmac de la Villette qui est spécialisé sur les mondes francophones n'avait pas beaucoup de lien avec l'Outre-mer francophone pour des raisons essentiellement budgétaires. Il va déménager au théâtre de l'Est parisien. Il y aura un festival annuel qui s'intitulera « outremerveille » – c'est le titre provisoire – et qui programmera des pièces de théâtre ultramarines. Il existe le projet de monter sur trois ans l'ensemble des pièces d'Aimé Césaire.

Cette rentrée sera plutôt un nouveau départ de cette année 2011 des Outre-mer français. Notre action est surtout centrée sur du partenariat. Nous demandons aux gens de prendre en compte l'Outre-mer. Nous sommes essentiellement une interface.

À l'issue de cet exposé, M. Jean-Paul Virapoullé a félicité le Commissaire pour l'émotion qu'il avait suscité chez l'ensemble des parlementaires présents. Il a ensuite fait part d'une forme d'ignorance de la métropole sur les potentialités de l'Outre-mer dans une réflexion commune. Rappelant le lien de parenté qui unit, depuis des temps très lointains, la métropole et l'Outre-mer sur le plan culturel, économique et politique, il a souligné l'apport essentiel de l'Outre-mer à la communauté internationale à la fois par le passé et pour l'avenir.

Au nom des parlementaires ultramarins, M. Serge Larcher s'est déclaré rassuré sur le déroulement de l'année des Outre-mer français compte tenu de l'absence d'information reçue jusque-là.

Après avoir relaté la fondation de la commune dont il est maire, Mana, par une religieuse française Anne-Marie Javouhey, M. Georges Patient a souhaité connaître la démarche à entreprendre pour inscrire une manifestation organisée à sa mémoire et à celle des 170 esclaves ramenés avec elle pour fonder cette commune par les villes de Jallanges et de Chamblanc, cités où elle est née et a vécu, dans le programme des événements de l'année de l'Outre-mer.

Après avoir remercié M. Daniel Maximin pour sa présentation, M. Richard Tuheiava a indiqué qu'il y avait deux candidatures, actuellement en cours d'inscription au patrimoine mondial de l'humanité en Polynésie française, les Marquises et un autre site polynésien qui retrace la migration de l'Asie du Sud-Est vers la Polynésie et son éclatement vers Hawaï. Il a souhaité que

l'année de l'Outre-mer soit l'occasion de les mettre plus particulièrement en valeur.

Après avoir qualifié de passionnante la présentation de M. Daniel Maximin, Mme Gelita Hoauru a demandé des précisions, d'une part, sur la démarche proposée aux éditeurs, souhaitant savoir si elle s'adressait aussi à ceux établis en Outre-mer et, d'autre part, sur les interlocuteurs auxquels peuvent s'adresser les artistes pour être invités en France métropolitaine.

Réponse de M. Daniel Maximin

Nous avons reçu un dossier concernant Anne-Marie Javouhey pour lequel les différentes opérations sont labellisées et même co-financées.

Nous sommes dans le lot commun des actions. Par exemple, les différentes collectivités et départements d'Outre-mer n'ont pas attendu l'année de l'Outre-mer pour entreprendre des actions de soutien, d'aide à la création, de diffusion... C'est cela qu'il faut mettre sous un coup de projecteur pour montrer ce qui se passe dans la vie culturelle. La labellisation de ces actions est naturelle par le seul fait que vous les portez. Nous n'avons pas de critère établi. C'est la valeur même de ce que les gens donnent et veulent montrer de ce qu'ils sont. C'est ce que nous avons dit aux acteurs, aux comédiens... Les DRAC d'outre-mer ont bénéficié d'une petite enveloppe supplémentaire, ce qui est déjà satisfaisant compte tenu du contexte de crise. Les grandes institutions culturelles nous ont indiqué leurs difficultés budgétaires lorsque nous sommes allés les voir. Il n'empêche qu'elles ont accepté de participer à cet événement.

Les difficultés existent, le théâtre en pâtit en particulier. Autant les initiatives sont nombreuses dans le domaine de la musique, autant pour le théâtre, dès qu'il y a plus de deux personnages, on a tendance à nous rétorquer qu'il n'est pas possible de produire. C'est le lot commun. Or il est important pour nous d'être dans le lot commun. Nous n'avons pas en tant que commissariat à nous substituer aux conseils régionaux, aux conseils généraux... Notre travail essentiel a été de trouver des lieux d'accueil. Les festivals font ensuite leur programmation. Par exemple, le festival Musique métis a décidé d'inviter la Guyane, les Îles marquises et La Réunion. C'est eux qui décident. La vie culturelle, ce n'est pas des ordres qui sont donnés, par exemple, par les politiques.

Nous nous sommes beaucoup occupés de l'accueil, de la possibilité de faire venir des artistes. Il ne s'agit pas de créer un événement exceptionnel financé exceptionnellement qui aurait plutôt un effet d'illusion pour l'année d'après.

S'agissant du Salon du Livre, évidemment, le stand de l'Outre-mer sera un stand avec les éditeurs venus de l'Outre-mer. Nous avons financé la venue d'écrivains. Notre valeur ajoutée, c'est de demander à tous les éditeurs de présenter l'Outre-mer, de la carte ancienne jusqu'à l'ouvrage contemporain. Les cultures de l'Outre-mer sont beaucoup plus vastes qu'un stand du Salon du Livre !

Le Centre national du Livre (CNL) a décidé avec son nouveau directeur de doubler les crédits qu'ils octroient à l'Outre-mer afin de rattraper le retard. Dans les trois ans qui viennent, il faut une action forte pour l'Outre-mer dans le domaine des bibliothèques, des librairies et de l'aide à la diffusion. Il a été convenu la réédition d'ouvrages non rentables commercialement avec l'aide du CNL pour ressortir des trésors du patrimoine littéraire ultramarin. C'est la suite de l'idée de la librairie de l'Outre-mer qui avait un peu périclité. C'est toujours la pérennité qui sera au programme de l'année de l'Outre-mer et non les livres à succès de l'année.

