

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

Réunion du 23 juin 2010

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

(23 juin 2010 ; 15h00 – 19h15)

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) et Mmes Lucienne Malovry (UMP, Val d'Oise, commission de la culture) et Anne-Marie Payet (UC, La Réunion, commission des affaires sociales). Était excusé M. Claude Lise (Soc. App., Martinique, commission de l'économie).

Pour les membres de la mission d'information, invités : MM. Denis Detcheverry (RDSE, Saint-Pierre-et-Miquelon), Christian Gaudin (UC, Maine-et-Loire), Jacques Gillot (Soc. App., Guadeloupe), Simon Loueckhote (UMP, Nouvelle-Calédonie), Daniel Marsin (RDSE, Guadeloupe) et Georges Patient (Soc. App., Guyane).

Ordre du jour de la réunion

À 15 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
2. L'entrée en vigueur des dispositions de la LODEOM
3. Les avancées normatives relatives à l'outre-mer, depuis la réunion du mois de février et les perspectives pour les mois à venir

À 17 heures

Audition de Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.

Propos introductif de M. Serge Larcher, président

Mes chers collègues,

À quelques jours de la date anniversaire de la publication du rapport de la mission d'information sur la situation des DOM, nous voici réunis pour une deuxième réunion de notre Comité de suivi et de ses correspondants chargés de suivre en commission les questions relatives à l'Outre-mer.

Conformément à ce qui avait été décidé lors de notre première réunion du 10 février dernier, et pour répondre à des demandes de participation à nos travaux, ont aujourd'hui été conviés l'ensemble des membres de la mission. Nous sommes heureux de les accueillir !

En préambule à nos travaux de ce jour, je voulais vous informer que notre Comité de suivi disposait désormais d'une page d'accueil sur le site du Sénat, sur laquelle il est possible d'avoir accès à la composition du Comité et aux comptes rendus de nos réunions et auditions, et où un lien est créé vers les travaux menés l'an passé par la mission d'information.

Cette page d'accueil doit donner une visibilité à nos travaux. Le site du Comité de suivi comprend également, d'ores et déjà, un accès aux séries de l'INSEE concernant l'outre-mer, ce qui peut se révéler d'une aide précieuse lorsque l'on doit instruire une question.

Notre site pourrait également s'enrichir d'un accès simplifié aux questions des Sénateurs relatives à l'outre-mer : la faisabilité est à l'étude mais les nouveaux outils qui vont être mis en service prochainement devraient nous donner satisfaction sur ce point. Ce projet permettrait de valoriser les initiatives de contrôle menées par les sénateurs !

Avant de donner la parole à chacun de nos correspondants en commission pour faire un point législatif des quatre derniers mois, dresser le bilan de mise en œuvre de la LODEOM et du CIOM et évoquer les principaux dossiers d'actualité, je souhaite évoquer en quelques mots le déplacement du Président du Sénat en Guyane où je l'ai accompagné et donner ensuite la parole, s'ils le souhaitent, à nos collègues Georges Patient et Jean-Étienne Antoinette.

Compte-rendu du déplacement en Guyane de M. Gérard Larcher, Président du Sénat, du 6 au 9 juin 2010

Intervention de M. Serge Larcher,

Du 6 au 9 juin 2010, M. Gérard Larcher, Président du Sénat, a effectué un déplacement en Guyane, auquel j'ai participé, en ma qualité de président de la mission commune d'information sur la situation des DOM, ainsi que nos deux collègues sénateurs de la Guyane, Jean-Etienne Antoinette et Georges Patient.

Marqué par un accueil très chaleureux de la population guyanaise, ce déplacement d'une durée relativement longue de quatre jours et bénéficiant d'une très importante couverture médiatique, aura permis au Président du Sénat de se rendre dans différentes localités, notamment à Cayenne, à Kourou, mais aussi à Saint-Laurent et à la frontière avec le Brésil, et de rencontrer l'ensemble des élus guyanais, les acteurs économiques ainsi que les responsables du centre spatial de Kourou. Il a également souhaité – et cela mérite d'être souligné – visiter des bidonvilles à Cayenne et Kourou et a ainsi pris la mesure du décalage de la réalité guyanaise avec la situation métropolitaine.

Le président du Sénat poursuivra ses visites en outre-mer par un déplacement de deux jours en Martinique au mois de juillet.

Intervention de M. Georges Patient,

Les sénateurs de la Guyane et l'ensemble des élus guyanais ont été très sensibles à la visite du Président du Sénat, à laquelle ils ont été étroitement associés et qui fut particulièrement dense.

La mise en place de l'assemblée unique, votée par les citoyens en janvier dernier, a été un des principaux thèmes de discussions. Lors de ce déplacement, nous avons aussi beaucoup écouté et échangé sur l'assainissement de la situation des communes, sur les besoins engendrés par une démographie particulièrement dynamique en matière de santé, de logement et d'éducation ainsi que sur les perspectives et contraintes économiques, autant de sujets qui ont figuré au cœur des travaux de la mission commune d'information et qui restent d'une actualité brûlante dans le contexte de marasme économique actuel en outre-mer. En effet, il ne faudrait pas que l'outre-mer soit sacrifié sur l'autel des restrictions budgétaires nationales alors que les difficultés – en matière de chômage des jeunes notamment – appellent au contraire des mesures volontaristes fortes et prioritaires du fait de l'ampleur du phénomène.

En se rendant sur le terrain, et notamment dans les bidonvilles, le Président du Sénat a pu mesurer la gravité de la situation à laquelle doit faire face le plus

grand département français et s'est engagé à en être le fidèle rapporteur aux autorités exécutives.

Enfin, le Président du Sénat a rendu hommage à deux figures de proue de la Guyane : Gaston Monnerville qui présida le Sénat avec panache et indépendance de 1959 à 1969 et Félix Éboué, haut fonctionnaire guyanais qui fut l'un des premiers à rejoindre le Général de Gaulle le 18 juin 1940.

1. Bilan de l'actualité et des avancées normatives relatives à l'outre-mer dans les domaines de compétence de chaque commission.

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

La commission des affaires européennes ne s'est que peu intéressée jusqu'à présent aux sujets concernant l'outre-mer et doit progresser dans ce sens. Je développerai deux points dans mon intervention.

D'une part, les principales mesures relatives aux régions ultrapériphériques prises par l'Union européenne, qui sont restées en définitive assez limitées, et, d'autre part, les décisions adoptées au niveau européen ne visant pas directement les régions ultrapériphériques, mais ayant un impact important pour elles, notamment sur le plan économique.

1°) Les mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques prises par l'Union européenne

A la faveur de la présidence espagnole, directement intéressée par l'avenir des régions ultrapériphériques, l'actualité européenne a été riche même si les avancées concrètes sont assez modestes.

Plusieurs événements ont scandé ce semestre.

Le 7 mai dernier, la présidence espagnole a organisé une réunion ministérielle sur les régions ultrapériphériques à Las Palmas de Gran Canaria. À l'issue de cette rencontre, les neuf régions ultrapériphériques et leurs États membres (France, Espagne et Portugal) ont signé un mémorandum reflétant leurs positions communes sur ce que devra être la future stratégie de l'Union européenne à l'égard des RUP à l'horizon 2020. À cet égard, je regrette que notre comité de suivi n'ait pas été associé à cette réunion.

Ce mémorandum souligne la nécessité de rechercher un triple équilibre :

- l'équilibre entre atouts et contraintes. En somme, s'il faut valoriser les atouts, il ne faut pas oublier la nécessité de compenser les contraintes. Les instruments de compensation ou de soutien doivent être maintenus et renforcés, par exemple l'octroi de mer ;

- l'équilibre entre les volets interne et externe des politiques de l'Union. En effet, l'appartenance des RUP au marché intérieur ne doit pas occulter le fait que leur géographie les destine aussi, voire davantage, à s'intégrer dans leur environnement régional ;

- l'équilibre entre la simple adaptation des politiques de l'Union et la mise en place d'instruments sectoriels spécifiques aux RUP, voire individualisés pour chaque RUP.

Ce texte demande également la réalisation systématique d'études d'impact des propositions législatives européennes dans les RUP. Ces études doivent éviter que la situation particulière des RUP soit négligée.

Quelques semaines plus tard se tenait le premier forum de l'ultra-périphérie européenne organisé par la Commission européenne les 27 et 28 mai 2010 à Bruxelles. Le commissaire chargé de la politique régionale Johannes Hahn y a affirmé son « soutien absolu » dans les négociations à venir sur les futures perspectives financières. Toutefois, il a précisé qu'« il sera crucial de pouvoir établir que, dans le contexte financier que nous connaissons, les instruments et les possibilités proposées par l'Union ont été utilisés de manière optimale ».

Au final, il est difficile de mesurer l'impact de ce forum sur une meilleure prise en compte des régions ultrapériphériques par l'Union européenne. D'un côté, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de repenser la coopération régionale des RUP dans sa globalité. Toutefois, ce forum ne s'est traduit par aucune avancée ou décision concrète. Les participants ont simplement décidé de se revoir dans deux ans.

En outre, la question de la pêche a suscité des incompréhensions récurrentes entre la Commission et les représentants des RUP, ces derniers plaidant pour un traitement différencié des RUP dans le cadre de la future politique commune de la pêche.

À l'issue du forum, la Commission européenne a confirmé son souhait de réorienter la stratégie européenne à l'égard des RUP vers le développement de leur valeur ajoutée au sein de l'Europe. Elle a aussi suggéré de faire de la Conférence des présidents des RUP un cadre rénové de discussions. Le représentant de la Conférence des présidents des RUP, le canarien Paulino Rivero Baute, a ainsi demandé la constitution d'un groupe de travail réunissant la Commission, les États membres et les RUP sur trois thèmes prioritaires :

- les productions agricoles traditionnelles, en particulier au regard de l'impact des accords commerciaux entre l'Union et des pays voisins des RUP sur ces productions ;

- une meilleure utilisation de l'allocation spécifique de compensation des contraintes dans le cadre de POSEI –le programme d'aide à l'agriculture ;

- un plan spécifique en faveur de l'emploi et de la formation.

Enfin, les participants ont invité la Commission à publier, dès 2011, une communication sur une stratégie renouvelée de l'Union à l'égard des RUP. La

Commission s'est engagée à lancer cet exercice dès septembre 2010 et a invité les RUP à formuler des propositions.

La dernière séquence de la présidence espagnole a été l'adoption, le 14 juin, de conclusions par le Conseil Affaires générales de l'Union européenne. Ces conclusions, qui auraient dû constituer un point d'orgue, restent très générales, voire prudentes. Le Conseil se borne à y « prendre note » du mémorandum commun signé par les RUP, la France, l'Espagne et le Portugal. La suite des conclusions rappelle les spécificités propres aux RUP et demande à la Commission d'élaborer, « le moment venu », une nouvelle communication sur la stratégie de l'Union à l'égard de ces territoires. Aucun calendrier n'est toutefois évoqué. Le seul point fort, qui fait d'ailleurs écho au mémorandum, semble être la demande d'évaluation systématique de l'impact des politiques de l'Union sur les RUP, notamment grâce à des études d'impact.

Quel bilan faut-il tirer de la présidence espagnole ?

Un point positif est sans doute d'avoir su rassembler les différentes RUP et les trois États membres concernés autour d'un objectif commun de défense des spécificités des RUP au sein de l'Union européenne.

Toutefois, cette stratégie est-elle suffisante ? Les conclusions du Conseil du 14 juin peuvent faire craindre le contraire. Ce sentiment rejoint l'analyse de la mission commune d'information du Sénat selon laquelle, dans une Europe à 27, il est difficile de faire valoir le point de vue des seuls trois États membres disposant de RUP. Dans sa proposition n° 58, le rapport du Sénat incitait le Gouvernement à adopter une attitude plus offensive et à rechercher des alliances avec d'autres partenaires européens comme Chypre, Malte, la Grèce, les Pays-Bas, la Suède, la Finlande ou le Danemark dont certaines parties du territoire sont confrontées à des défis assimilables à ceux des RUP.

2°) L'impact sur les régions ultrapériphériques des mesures générales prises par l'Union européenne

Sur la question des fonds structurels, peu d'éléments nouveaux sont à relever. Nos collègues Simon Sutour et Yann Gaillard ont présenté récemment une communication sur l'avenir de la politique de cohésion devant la Commission des affaires européennes. Ils ne disposaient pas d'informations particulières sur la situation des DOM après 2013. Ce sont surtout les régions relevant de l'objectif 2 dit de « compétitivité régionale et d'emploi » qui devraient être touchées. Or, les RUP français entrent dans le champ de l'objectif 1 dit de « convergences ». La principale interrogation est de savoir si les RUP satisferont encore au critère d'éligibilité à l'objectif 1, c'est-à-dire un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

En l'absence d'informations nouvelles sur les futures perspectives financières après 2013, je noterai néanmoins les déclarations de Johannes Hahn, commissaire européen chargé de la politique régionale, lors du forum des 27 et 28 mai. Selon lui, le PIB par habitant demeure un indicateur important pour

comparer le niveau de développement des régions en dépit de ses imperfections. Faut-il en conclure que les RUP disposant d'un PIB par habitant nettement supérieur à 75 % de la moyenne européenne ne bénéficieront plus de l'objectif 1 ? Si cela devait être le cas, les RUP espagnoles et portugaises seraient les premières concernées, ainsi que Saint-Barthélemy et peut-être même la Martinique.

Côté français, il faut souligner un récent rapport sur une meilleure utilisation par la France des fonds structurels européens. Ce rapport à quatre mains de Pierre Lequiller, président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, et de Sophie Auconie, députée européenne, recommande notamment de mieux associer les élus locaux au pilotage stratégique de la politique de cohésion. Il cite en particulier l'expérience réunionnaise où a été mise en place une agence regroupant des équipes de la préfecture, de la région et du département.

Il est en effet essentiel pour les DOM d'aborder la phase de négociation des perspectives financières avec des taux de consommation des fonds structurels optimaux, afin de démontrer leur pertinence et leur nécessité.

La présidence espagnole n'a pas permis de progresser beaucoup plus sur la question de la prise en compte des RUP en matière de négociations commerciales menées par l'Union européenne avec des pays tiers. J'en veux pour preuve le récent sommet entre l'Union européenne et l'Amérique latine et Caraïbes, qui a eu lieu en mai. Il a abouti notamment à la finalisation d'un accord commercial pluripartite avec la Colombie et le Pérou. Cet accord de libre-échange couvrira l'investissement, les services, les produits manufacturés et les produits agricoles. Il permettra l'entrée sur le territoire de l'Union européenne, et en particulier des DOM, de produits agricoles comme la banane, le sucre et le rhum, en provenance de pays aux coûts de production largement inférieurs. Cet accord a été conclu sans tenir compte de la situation particulière de nos DOM qui ne peuvent être traités de manière indifférenciée par rapport au reste du territoire de l'Union. Ainsi, alors que les droits de douane sur la banane étaient passés de 176 euros la tonne auparavant à 114 euros la tonne aujourd'hui, avec cet accord, les droits de douane sur les bananes en provenance de Colombie et du Pérou passeront à 75 euros la tonne. Or, une telle concession peut s'avérer constituer un dangereux précédent car les autres pays producteurs de banane vont réclamer de leur appliquer le même traitement.

Dans le même temps, des négociations sont en cours pour la conclusion de l'accord de partenariat économique (APE) avec les pays de la zone de l'Océan indien. Ces négociations organisées dans le cadre des accords ACP pourraient aboutir à des résultats semblables à ceux de l'accord précité avec la Colombie et le Pérou.

Ces différents accords commerciaux sont négociés au premier chef par le commissaire au commerce extérieur et non par le commissaire à la politique régionale, ce qui explique l'absence de prise en compte des RUP.

Ces accords commerciaux risquent de déstabiliser profondément les productions locales qui ne sont pas compétitives face aux productions des pays voisins. Cela pose la question des compensations et notamment celui de l'octroi de mer qui est l'une des réponses. Sur ce dossier, la France a adressé en avril dernier un rapport complémentaire à la Commission européenne. Je rappelle que cette dernière avait demandé des informations complémentaires en 2009, estimant que les données transmises par la France n'étaient pas assez précises pour démontrer l'impact positif de l'octroi de mer sur les économies locales et la nécessité de maintenir un système de taxation différenciée pour les productions locales. Ces informations complémentaires lui ont été transmises récemment et elle devrait être en état d'entamer dès cet été la rédaction d'un rapport au Conseil sur l'octroi de mer.

L'ensemble de ces éléments montre qu'au niveau européen le Gouvernement français ne semble pas faire preuve d'une très grande détermination dans la défense de la spécificité des régions ultrapériphériques et de l'outre-mer.

Pour ne citer qu'un exemple, lors de la modification du règlement POSEI qui concerne les mesures spécifiques pour l'agriculture des régions ultrapériphériques, sur les quatre départements français d'outre-mer considérés comme RUP, seule La Réunion s'est vue octroyer des dérogations supplémentaires. La commission de l'agriculture du Parlement européen s'était pourtant prononcée en faveur de l'extension de ces dérogations à toutes les régions ultrapériphériques et donc à tous les départements d'outre-mer. Mais les représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil, dont le représentant de la France, en ont décidé autrement. Il faudrait donc que la France fasse preuve d'une volonté politique plus affirmée dans la défense des DOM au niveau européen, d'autant plus dans le contexte actuel de la crise économique. Cela vaut en particulier pour la future politique régionale, étant donné qu'il semble probable qu'il n'y aura pas d'augmentation substantielle du budget européen.

La France devrait donc s'organiser très rapidement pour définir une stratégie efficace de négociations sur plusieurs dossiers vitaux pour les RUP.

Il me semblerait ainsi opportun d'entendre en audition le responsable du pôle outre-mer à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Nous pourrions également envisager de rencontrer les députés français ultramarins siégeant au Parlement européen, éventuellement avec la commission des affaires européennes.

Au terme de cette intervention, M. Jean-Etienne Antoinette a souligné que la stratégie de Lisbonne, supposée stimuler la croissance et la compétitivité de l'Union, n'était pas favorable aux régions d'outre-mer car elle ne prenait pas en considération les investissements structurants indispensables. Il a rappelé que l'ancien contrat de plan orientait les fonds européens vers le financement de réseaux et d'équipements structurants alors que le contrat actuel excluait ce type de projets. Il a reconnu que, dans le cadre du CIOM, le Gouvernement avait débloqué des financements pour construire, par exemple, des établissements scolaires en Guyane. Mais il a estimé que cela ne permettait pas de compenser le manque à gagner, d'autres investissements étant toujours négligés, notamment en matière de réseaux, de déchetterie... Il a affirmé que la stratégie de Lisbonne n'était pas en phase avec le niveau de développement des RUP.

M. Jean-Etienne Antoinette a observé que, de manière générale, le Gouvernement français n'exerçait pas la pression nécessaire sur le Brésil, à l'occasion de la signature d'accords bilatéraux, pour que ce pays contrôle mieux l'immigration à sa frontière nord, alors même que cette immigration avait de graves conséquences pour la Guyane : l'orpaillage sauvage détruit l'environnement et spolie les guyanais de la richesse de leur territoire. Il a estimé que l'implication du Gouvernement français n'était pas meilleure face aux enjeux européens : l'Union signe des accords avec des États ACP au détriment des activités économiques pivot des régions ultrapériphériques, faisant prévaloir d'autres intérêts.

M. Serge Larcher a déclaré que cette réalité européenne devait nous alarmer et que l'on pouvait la qualifier de « chronique de la mort annoncée » de plusieurs activités économiques fondamentales pour les régions ultrapériphériques, qu'il s'agisse de la banane, du rhum ou du sucre. Il a précisé que la conclusion de ces accords avec plusieurs pays andins, et bientôt avec d'autres pays ACP, risquait d'anéantir les exportations des RUP, l'amélioration constante de la qualité des productions en provenance des régions d'outre-mer avec une spécialisation dans le « haut de gamme » – par exemple la banane martiniquaise – ne pouvant suffire à sauver la filière : avec la crise économique en Europe, il est en effet à craindre que le consommateur ne soit pas prêt à payer un prix plus élevé que celui de la « banane dollar » produite par des exploitations sous contrôle d'entreprises américaines. Il a estimé que bientôt même le sucre en provenance de ces pays serait vendu dans les régions d'outre-mer. Il a par ailleurs regretté que n'existe aucune garantie du maintien des fonds structurels après 2013 ou de la pérennisation de l'octroi de mer.

Il a ajouté que lors du déplacement à Bruxelles, la délégation de la mission avait perçu que les regards étaient désormais tournés vers l'Europe centrale et orientale, les RUP n'intéressant personne hormis la France, le Portugal et l'Espagne. Il a suggéré que la France s'efforce de trouver de nouveaux alliés, en particulier parmi les États membres méditerranéens comme Chypre, Malte ou la Grèce qui partagent plusieurs problématiques communes avec les RUP.

Il a déclaré que si la France ne se mobilisait pas très rapidement, les RUP risquaient de perdre toute visibilité dans l'espace européen et d'être submergées par des productions en provenance de pays voisins bénéficiant d'une main d'œuvre moins chère.

M. Bernard Frimat a rappelé que seuls trois États membres sur vingt-sept avaient des RUP et que donc, à moins d'une force de conviction considérable, la cause était entendue, surtout si le Gouvernement ne démontrait pas une volonté farouche.

Indiquant qu'il revenait d'une mission à Saint-Pierre-et-Miquelon avec son collègue Christian Cointat, il a conclu que l'évolution générale de l'Union entraînait en contradiction avec les aménagements et dérogations qui caractérisaient le statut des RUP et des PTOM, ces spécificités et avantages liés étant progressivement gommés.

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 et de la défense n'a pas été saisie de textes spécifiquement consacrés à l'outre-mer.

Notre commission a toutefois examiné plusieurs projets de loi autorisant l'approbation de conventions internationales avec des pays voisins des départements d'outre-mer ou sur des sujets les concernant.

Je mentionnerai notamment le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord international de 2006 sur les bois tropicaux, sur lequel je suis d'ailleurs intervenu en séance publique au Sénat, le 22 février dernier. Cet accord international, adopté dans le cadre de l'ONU, est en effet le seul accord spécifiquement consacré aux forêts et aux bois tropicaux.

Ce texte est susceptible d'avoir d'importantes conséquences pour la France en général et pour les départements d'outre-mer en particulier, et notamment la Guyane. Je rappelle en effet que les départements d'outre mer comptent environ 8 millions d'hectares de forêt tropicale, ce qui représente le tiers de la forêt française.

Lors du débat en séance publique, le 22 février dernier, j'ai notamment insisté sur la position particulière de la France, en tant que pays à la fois consommateur et producteur de bois tropicaux – le seul de l'Union européenne – grâce à la Guyane. Ce fait est trop méconnu.

J'ai également interrogé le Secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie, M. Alain Joyandet, à propos de la gestion de la forêt guyanaise,

qui est irréprochable sur le plan écologique, notamment en matière de protection des espèces végétales et animales, mais qui, sur le plan économique et humain, n'arrive même pas à couvrir les besoins locaux.

La commission des affaires étrangères et de la défense a également été amenée à évoquer à plusieurs reprises la situation des départements d'outre-mer à propos de ses travaux consacrés à l'élaboration du nouveau document-cadre de coopération au développement.

Pour la première fois, le Parlement a été consulté en amont sur l'élaboration de ce document qui vise à fixer les priorités de la politique française de coopération au développement sur les prochaines années. Compte tenu du rôle de l'Agence française de développement dans les collectivités d'outre-mer, il est important de souligner la place des départements d'outre-mer dans cette politique.

Par ailleurs, notre commission a également évoqué 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, notamment à propos de l'avis de la commission sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

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 me semble que les conséquences du retrait des armées des collectivités d'outre-mer n'ont pas été entièrement évaluées et que l'octroi de moyens supplémentaires à la gendarmerie nationale n'est 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. Je pense en particulier à la 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 de la 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.

Enfin, notre commission aura à se prononcer prochainement sur un accord transfrontalier signé le 15 juillet 2005 entre la France et le Brésil, prévoyant la réalisation d'une liaison routière et la construction d'un pont routier sur l'Oyapock permettant de relier les deux pays. Un autre accord organisant le transport de marchandises et de voyageurs fait actuellement l'objet de négociations.

L'ouverture de ce pont ne sera pas sans conséquences pour le développement économique de la Guyane. Si elle doit permettre de renforcer les échanges

économiques entre la Guyane et le Brésil, elle pourrait également avoir des incidences importantes sur le secteur des transports guyanais. En effet, les transporteurs guyanais risquent d'être confrontés à une forte concurrence des transporteurs brésiliens qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes ni aux mêmes règles en matière sociale, fiscale et de rémunération. L'exemple du carburant français et brésilien est révélateur à cet égard.

Les transporteurs guyanais demandent donc que cet accord soit assorti d'une période transitoire, afin que l'ouverture de ce secteur à la concurrence se fasse de manière progressive et après une évaluation précise, et que soit intégré une « rupture de charge » à Saint Georges, les transporteurs guyanais assurant la phase finale de la distribution.

L'ouverture du pont sur l'Oyapock permettra de relier la Guyane et le Brésil, qui est la première puissance économique sur le continent sud-américain. Elle aura donc un impact positif en termes d'intégration régionale et d'échanges humains, économiques et culturels. Toutefois, il est important de bien évaluer l'impact économique, social et juridique de cette ouverture de l'Europe vers l'Amérique du Sud, notamment sur l'économie guyanaise. Je compte donc interroger la ministre sur ce point.

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

Depuis notre dernière réunion du 10 février, la commission des affaires sociales n'a pas été saisie de questions spécifiques relatives à l'outre-mer, que ce soient dans les projets ou propositions de loi ou dans le cadre de ses missions de contrôle.

Dans le cadre de l'enquête réalisée par la Cour des comptes, à la demande de notre commission, sur l'utilisation des fonds destinés à la lutte contre le sida, plusieurs intervenants ont toutefois relevé les difficultés particulières de nos territoires en termes de santé publique. C'est un point que j'évoque régulièrement lors des discussions budgétaires et que notre mission d'information avait également mis en avant. Je questionnerai à nouveau le Gouvernement à l'automne sur l'avancée du Plan santé outre-mer.

Par ailleurs, lors des débats sur le projet de loi relatif aux jeux d'argent et de hasard en ligne, je suis intervenue pour attirer l'attention du Gouvernement sur les phénomènes d'addiction et sur les conséquences négatives du développement de ce type de jeux, notamment outre-mer.

En outre, je travaille sur les différences exorbitantes de tarifs bancaires entre la métropole et l'outre-mer. J'ai écrit au directeur général de BNP Paribas, chiffres à l'appui ; j'ai rencontré deux personnes missionnées par la ministre de l'économie sur la question générale de la tarification bancaire en France :

malheureusement, j'ai bien peur que, conscients du problème, ils ne renvoient à une expertise complémentaire... C'est ce que m'a d'ailleurs confirmé Mme Lagarde lundi en séance publique lors de l'examen du projet de loi sur le crédit à la consommation. Je sais qu'Éric Doligé est également sensibilisé ; je crois que nous pourrions avoir une position commune forte, éventuellement par le biais d'un amendement, et je vous tiendrai au courant des évolutions du dossier. Une mission d'information pourrait également être créée.

Par rapport aux conclusions du comité interministériel de l'outre-mer, notre commission sera particulièrement attentive aux sujets suivants : la nouvelle gouvernance de la formation professionnelle, le développement du dialogue social au niveau local, la mise en place de la réforme de la mobilité et de Lodom (nouveau nom de l'ANT), la santé, que je viens d'évoquer, et naturellement la politique du logement.

Sur ce dernier point, les résultats 2009, contrastés, ne sont pas à la hauteur des objectifs, mais ils tendent tout de même à être meilleurs que les années précédentes ; il sera donc nécessaire d'évaluer la consommation des crédits de la LBU et les conditions précises de mise en place des nouveaux dispositifs de défiscalisation du logement consécutifs à l'adoption de la Lodeom.

Je souhaiterais conclure mon intervention par un point rapide sur la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) outre-mer.

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA avait prévu, d'une part, que le RSA entrerait en vigueur dans les DOM et à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1^{er} janvier 2011, d'autre part, que le Gouvernement procéderait par voie d'ordonnance avant le 30 juin 2010.

Notre collègue député René-Paul Victoria a rendu le 31 mai un nouveau rapport sur cette question et le projet d'ordonnance a été envoyé pour consultation aux collectivités territoriales avant son adoption par le Conseil des ministres.

Premier point : le RSA entrera finalement en vigueur outre-mer plus de deux ans après la métropole, ce qui est regrettable. On a d'ailleurs parfois l'impression que le recours systématique aux ordonnances tend en fait à différer le traitement des questions de fond.

Deuxième point : le rapport Victoria portait sur la transition entre le RSA et le RSTA (revenu supplémentaire temporaire d'activité), créé à la suite de la crise dans les Antilles et des accords Bino. Dans le décret portant sa création, le RSTA n'est censé être en vigueur que jusqu'à la mise en œuvre du RSA. Mais les destinataires et la philosophie même de ces deux mesures sont différents : pour simplifier, le RSTA est personnel et forfaitaire alors que le RSA dépend de la situation familiale et est dégressif. En outre, le RSTA n'est pas lié à une

condition d'âge ; la création en septembre prochain du RSA « jeunes » devrait réduire un peu cette différence.

Le Gouvernement a décidé de maintenir les deux mesures, tout en n'autorisant pas le cumul des deux prestations :

- à partir du 1^{er} janvier 2011, les nouveaux allocataires ne se verront proposer que le RSA ;
- les allocataires actuels pourront choisir entre le RSA et le RSTA, sans pouvoir revenir sur leur choix initial.

Cette solution de compromis présente des avantages : elle respecte la lettre des accords Bino, en maintenant le RSTA jusqu'en 2012, et elle offre le choix de la solution la plus avantageuse pour nos concitoyens.

Pour autant, elle ne manquera pas de poser des difficultés, qu'il nous faudra prendre en compte lors du prochain projet de loi de finances : la situation personnelle peut évoluer et le caractère irréversible de l'option peut se révéler désavantageux ; surtout, les modalités d'une gestion parallèle des deux dispositifs risquent d'être ardues.

Enfin, il sera nécessaire de tirer les expériences du dispositif métropolitain, où certains problèmes sont apparus :

- il faudra veiller à adapter les capacités des organismes sociaux pour qu'ils puissent gérer correctement l'afflux des demandes en évitant les retards constatés en métropole dans le traitement des dossiers ;
- il faudra diffuser des campagnes d'information et de sensibilisation, notamment à destination des travailleurs non éligibles au RMI et qui auraient droit au complément de revenu du RSA sans forcément en avoir conscience.

Nous reviendrons bien évidemment sur cette question lors du prochain débat budgétaire.

Je tiens enfin à vous informer d'un terrible fait divers qui s'est produit à La Réunion. Ce qui s'est passé m'a profondément choquée et a causé un grand émoi parmi la population. Devant le tribunal, un professeur de lettres poursuivi pour avoir agressé dans la rue plusieurs jeunes filles a expliqué ses actes par des considérations racistes insupportables que je n'ose citer. Je crois indispensable que ces propos, et pas seulement les actes commis, soient sanctionnés de la façon la plus ferme par la justice, mais aussi par son administration de tutelle.

Au terme de cette intervention, M. Serge Larcher a déclaré que le Comité de suivi était naturellement solidaire face à ce fait divers. Il a indiqué que de tels propos, tenus qui plus est devant un tribunal, devaient pouvoir être

sanctionnés et qu'il fallait aussi prendre la mesure du danger pour l'ordre public, certaines plaies du passé n'étant pas encore refermées dans de nombreuses régions ultramarines.

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

Depuis la dernière réunion de notre Comité de suivi, au mois de février, 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.

- Dans le secteur de la communication, nous avons précédemment évoqué deux sujets majeurs pour l'outre-mer, à savoir le déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT) et la représentation de la diversité dans les médias. Je vous rappelle que le passage au tout numérique en outre-mer doit démarrer le 30 novembre 2010. Il permettra ainsi aux ressortissants ultramarins de recevoir entre 8 et 10 chaînes de télévision dont 6 chaînes publiques. Le bon déroulement de cette opération, qui représente un coût annuel de diffusion de 20 millions d'euros, selon les chiffres fournis par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, constitue un enjeu essentiel pour la continuité territoriale entre la métropole et les départements et collectivités d'outre-mer.

À la fin du mois de mars 2010, France Télévisions a annoncé un investissement supplémentaire de 30 millions d'euros sur trois ans afin d'enrichir les grilles des chaînes publiques locales ultramarines lors du passage au numérique terrestre. Je ne peux que me féliciter de cet abondement qui s'inscrit dans la suite des décisions du CIOM de développer la production audiovisuelle et la diffusion locales outre-mer.

Comme en métropole, les ultra-marins auront accès à un fonds d'aide pour s'équiper en adaptateurs, sous conditions de ressources, selon des modalités qui sont à préciser. À ce propos, je souhaiterais également vous suggérer que nous puissions auditionner, à l'occasion d'une prochaine réunion du Comité de suivi, notre ancien collègue Louis de Broissia, président du GIP France Télé Numérique, qui est chargé de la partie technique du basculement vers le tout numérique. Ce serait l'occasion de connaître l'état d'avancement du plan national du passage à la télévision tout numérique pour les départements d'outre-mer.

La mission commune d'information avait également préconisé une amélioration de la visibilité des outre-mers dans les médias et que les programmes des éditeurs de radio et de télévision reflètent davantage la diversité de la société française. Est ainsi paru le 10 mars 2010 un décret qui modifie le cahier des charges de la Société nationale de programmes France

Télévisions, en précisant que la chaîne publique « *contribue à la visibilité des populations et cultures ultramarines sur l'ensemble de ses services, notamment par la présence de programmes de fictions et de documentaires relatifs à l'outre-mer* ».

- Concernant la politique culturelle, dans le cadre de la mission qui lui avait été confiée sur la valorisation des richesses culturelles de l'outre-mer, M. Michel Colardelle a remis au ministre de la culture et de la communication son rapport intitulé « *De mémoire et d'espoir, pour une action rénovée de l'Etat en faveur du développement culturel des outre-mers français* » le 15 avril dernier. Après un état des lieux jugé alarmant, il formule de nombreuses propositions pour engager dans ces territoires ultramarins une nouvelle politique culturelle.

- S'agissant de la jeunesse, je voudrais souligner la nécessité de mettre en place un plan d'urgence pour la Guyane, sinon on se dirige vers une catastrophe. Il n'est pas possible de laisser des jeunes dans l'inactivité, voire la délinquance. Ces difficultés sont accrues par les problèmes d'immigration. Ils ne trouvent pas de stage en entreprise. J'ai constaté lors d'un récent voyage en Guyane que la délinquance devenait de plus en plus grave et dangereuse, engendrant un climat d'insécurité dans ce territoire. Si on ne prend pas rapidement la mesure de cette situation, des problèmes très importants se poseront.

Dans une approche plus prospective, je voudrais évoquer la démarche du ministre de l'éducation nationale sur les rythmes scolaires à laquelle nous devons être attentifs pour une réelle prise en compte des spécificités des départements d'outre-mer. Il faut souligner les difficultés qui se posent dans les départements d'outre-mer auxquelles nous devons être particulièrement attentifs. Notre mission d'information avait notamment préconisé une optimisation de la répartition et de l'utilisation des équipements scolaires.

Concernant l'enseignement supérieur et la question de la mobilité des étudiants originaires de l'outre-mer, notons que le Gouvernement a modifié le dispositif d'aide au voyage en instaurant un plafond de ressources. Ce nouveau dispositif entrera en vigueur à la rentrée 2010. Les aides seront modulées selon le statut de l'étudiant, boursier ou non, et le barème d'imposition du foyer fiscal de rattachement.

En application des mesures définies par le CIOM, le Gouvernement a nommé un sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse dans chaque département d'outre-mer, La Réunion, la Martinique, le Guadeloupe et la Guyane, ainsi qu'à Mayotte. Je vous rappelle qu'ils sont chargés de la mise en œuvre des politiques en faveur de la jeunesse et de la lutte contre l'illettrisme.

***Intervention de M. Georges Patient, en remplacement de M. Claude Lise,
pour la commission de l'économie***

Il me revient de faire le point sur les avancées normatives et l'actualité ultramarine des derniers mois dans les domaines de compétence de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Depuis notre réunion de février dernier, trois textes relevant de la commission de l'économie ont été examinés par le Parlement et ont abordé des problématiques propres aux outre-mer.

▪ *Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle II »*, a été examiné par l'Assemblée nationale et par la Commission mixte paritaire (CMP). La lecture des conclusions de la CMP aura lieu le 28 juin prochain.

Je vous rappelle que le Sénat avait adopté plusieurs amendements relatifs à la procédure d'élaboration du schéma minier guyanais, à la réalisation d'une étude d'évaluation des puits de carbone ou encore à la prise en compte des spécificités ultramarines dans le décret relatif aux plans de gestion des déchets. Plusieurs dispositions portant sur les outre-mer ont été introduites depuis, notamment :

- le Gouvernement a introduit un article portant sur un enjeu essentiel dans les Antilles, la zone des cinquante pas géométriques. Cet article comporte différents volets :

- › le renforcement des missions des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante pas géométriques, notamment en matière de régularisation des occupants sans titre ;
- › la disparition de ces agences à l'horizon 2013 et leur remplacement par des établissements publics fonciers d'État ;
- › de nouvelles règles devant faciliter et accélérer le processus de régularisation ;
- › de nouveaux moyens de lutte contre les installations illégales.

La nécessité d'une accélération du processus de régularisation avait été soulignée par la mission d'information (proposition n° 89). Il nous reviendra de vérifier qu'elles permettent d'atteindre les objectifs fixés et que le Gouvernement respecte son engagement de mettre en place des établissements publics fonciers d'ici 2013.

- un autre article, introduit par nos collègues députés, prévoit l'affectation au Conservatoire du littoral des espaces naturels de la zone des cinquante pas géométriques dont il assure la gestion ; les députés ont précisé que la composition du Conseil national du littoral tient compte de l'importance des espaces maritimes ultramarins.

- un article prévoit l'organisation par les éco-organismes de filières de coopération interrégionale en outre-mer en matière de déchets.

- enfin, à la suite de l'engagement pris devant notre Haute Assemblée par le secrétaire d'État aux transports, en réponse à un amendement de notre collègue Jean-Etienne Antoinette, un article introduit à l'Assemblée nationale sécurise le statut juridique du transport fluvial en Guyane. La mission avait souligné l'importance de cette question, après avoir été sensibilisée par le président du conseil général de la Guyane.

S'agissant des dispositions qui avaient été introduites au Sénat, je ne vous étonnerai pas en évoquant la réécriture par l'Assemblée nationale de l'article qui avait été adopté, à mon initiative, portant sur la mise en place d'un périmètre unique de transport et d'une autorité organisatrice des transports unique en Martinique.

À l'initiative de leur rapporteur, les députés ont choisi – et la CMP a avalisé leur choix – un dispositif tout autre : le champ de l'article a été étendu à l'ensemble des DOM ; la définition du périmètre et de l'autorité se fera par décret, après avis conforme des collectivités territoriales ; des sous-périmètres pourront être mis en place, ce qui va clairement à l'encontre de l'objectif du dispositif.

Cette solution est décevante : elle se situe dans la lignée de l'attitude jacobine adoptée trop souvent envers nos outre-mers et elle confirme à mes yeux les réticences des Gouvernements successifs à accepter l'utilisation de la boîte à outils offerte par l'article 73 de la Constitution. J'espère cependant que le Gouvernement élaborera rapidement ce décret qui peut constituer une solution face à la situation ubuesque en matière de transports en Martinique.

▪ *Le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)* ne comportait initialement qu'un article relatif aux outre-mers, habilitant le Gouvernement à prendre diverses mesures par voie d'ordonnance, notamment en matière de sauvegarde du foncier agricole. En la matière, l'ordonnance devrait donc répondre à la proposition n° 32 de la mission.

Comme je l'avais souligné lors de notre réunion de février dernier, je regrette qu'une fois encore la procédure de législation par voie ordonnance ait été privilégiée. Cette utilisation devient systématique et je voudrais vous faire part à ce sujet de deux observations :

- il me paraît surréaliste, alors que les enjeux sont connus de tous, que des propositions ont été formulées tant par notre mission que, après plusieurs mois de débats, par les États généraux, le Gouvernement juge nécessaire un nouveau délai pour les mettre en œuvre ;

- le Gouvernement justifie régulièrement – il l’a fait lors de l’examen de la LMAP – le recours aux ordonnances par l’obligation de consultation des collectivités territoriales. Président de conseil général, j’ai une certaine expérience en la matière et je m’amuse de cet argument : si le conseil général que je préside est effectivement saisi des projets d’ordonnance concernant les outre-mer, cette saisine reste très formelle ! Les délais qui nous sont imposés sont tels qu’ils ne permettent pas d’examen approfondi de ces textes, quand ces derniers ne sont pas tout bonnement publiés alors qu’ils n’ont pas été effectivement examinés... Ainsi l’ordonnance relative à la création de l’agence des services et de paiement et de l’établissement national des produits de l’agriculture a-t-elle été publiée le 25 mars 2009 alors que le conseil général avait été saisi du projet d’ordonnance le 2 mars !

Je pense donc me faire le porte-parole de nombre d’entre nous en regrettant cette méthode. Je pense d’ailleurs que notre Comité de suivi pourrait utilement s’intéresser, de façon plus approfondie, à cette question.

Pour en revenir à la LMAP, 11 amendements portant spécifiquement sur les outre-mers ont été déposés en réunion de commission et 40 en séance. Parmi eux, 13 amendements ont été adoptés, notamment les suivants :

- un amendement de notre président Serge Larcher prévoit l’étude par le Gouvernement de la mise en place d’un plan chlordécone mer ;
- un amendement de notre collègue Jean-Etienne Antoinette, a ajouté aux missions du Comité national des pêches la défense, notamment au niveau communautaire, des particularités et problématiques ultramarines. Cet amendement se situe dans la lignée de la proposition n° 35 de notre mission ;
- un amendement de notre collègue Georges Patient prévoit l’exercice de missions de recherche par les comités régionaux des pêches des DOM ;
- un amendement de notre collègue Anne-Marie Payet impose la conversion des baux à colonat partiaire en baux à ferme dans un délai de six mois ;
- enfin, un amendement de notre collègue Georges Patient proroge de dix ans la date de dépôt des demandes de régularisation des agriculteurs sans titre en Guyane.

La discussion au Sénat aura donc considérablement enrichi le volet outre-mer de ce texte.

▪ Initialement *le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l’artisanat et aux services* ne comportait qu’une disposition relative aux outre-mer : un article d’habilitation par voie d’ordonnance – encore un ! – visant à étendre, avec les adaptations nécessaires, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions relatives au réseau des chambres de commerce et d’industrie (CCI).

Deux articles importants ont été introduits à l'Assemblée nationale, mettant en œuvre des propositions du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) :

- l'abaissement du seuil de notification des opérations de concentration pour le secteur du commerce de détail outre-mer;
- la possibilité de saisine de l'Autorité de la concurrence par les présidents des observatoires des prix et des revenus.

Peu d'amendements ont été déposés portant sur les problématiques ultramarines. Seuls deux ont été adoptés, dont l'un relatif à Saint-Barthélemy, autorisant l'État à confier à la chambre de Saint-Barthélemy certaines missions des CCI, des chambres des métiers et des chambres d'agriculture.

Parmi les prochains textes qui devraient être examinés par la commission de l'économie au cours des prochains mois, aucun ne semble disposer d'un volet spécifique aux outre-mer.

▪ S'agissant de la *mise en œuvre des mesures du CIOM*, outre les deux mesures introduites dans projet de loi relatif aux réseaux consulaires, je relève, dans le champ de compétence de la commission de l'économie, notamment :

- la mise en place des groupes d'initiative régionale - concurrence (GIR-concurrence) ;
- le recrutement des commissaires au développement endogène ;
- l'installation d'un groupe de travail sur la desserte des Antilles...

Au sortir de l'examen de la LMAP par notre Assemblée, il me paraît intéressant de faire le *bilan des mesures annoncées en matière d'agriculture et de pêche* ; l'état d'avancement de ces huit mesures est à géométrie variable :

- quatre devraient être mises en œuvre par voie d'ordonnances (préservation du foncier agricole, réforme des chambres d'agriculture, plan pêche, soutien à l'aquaculture) ;
- en matière de diversification (mesure II-3), la loi de finances pour 2010 a doté le POSEIDOM de 40 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et de 20 millions d'euros en crédits de paiement (CP) afin de soutenir les filières de diversification. Une mission, dont les travaux devraient s'achever en septembre prochain, a été lancée sur la mise en place d'instituts techniques agricoles ;
- en matière d'innovation (mesure II-6), un réseau de « valorisation de la biomasse outre-mer » devrait être mis en place prochainement ;
- s'agissant de l'approvisionnement des outre-mer (mesure II-7), l'assouplissement du code des marchés publics est à l'étude, tout comme une circulaire du Premier ministre incitant à la consommation de produits locaux en restauration collective ;
- s'agissant, enfin, du financement des professionnels, des crédits ont certes été ouverts en loi de finances afin d'alimenter un fonds de garantie mais ce dernier n'a pas encore été mis en place.

L'exemple de l'agriculture et de la pêche me paraît révélateur. Beaucoup de mesures ont été annoncées, de nombreux textes sont en préparation, beaucoup de missions ont été lancées... Il n'y a cependant que peu de résultats tangibles à ce jour et il nous reviendra dans les prochains mois de vérifier que le Gouvernement respecte ses engagements.

M. Serge Larcher a précisé que la commission mixte paritaire sur le projet de loi « Grenelle II » avait adopté un amendement visant à adapter la servitude transversale dans les départements de Guadeloupe et de Martinique lorsqu'il n'existait pas déjà d'accès défini.

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

Mon intervention s'articulera autour de deux sujets. D'abord, je vous indiquerai ce qui ressort des auditions que j'ai menées dans le cadre d'un contrôle que je mets en œuvre au nom de la commission des finances sur la réorganisation des services centraux du ministère de l'outre-mer. Puis, je ferai le point sur l'actualité législative concernant l'outre-mer à la commission des finances depuis notre dernière réunion, c'est-à-dire principalement sur le projet de loi de règlement pour 2009 et sur les prémices du projet de loi de finances pour 2011.

► Je mène donc une *mission de contrôle sur la réorganisation de l'administration centrale du secrétariat d'État à l'outre-mer*, devenu ministère de l'outre-mer. Tout comme pour Éric Doligé, mes travaux sont en cours et le rapport n'a pas encore été présenté devant la commission des finances mais devrait l'être à la rentrée.

Je peux toutefois vous faire part de ce qu'il m'est apparu, qui est assez éclairant suite aux travaux de la mission commune d'information.

La réorganisation de cette administration a été lancée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dans le but, d'une part, de rationaliser cette organisation et, d'autre part, de faire des économies.

La réorganisation du ministère s'est notamment traduite par la fusion des deux directions centrales : la direction des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC) en une seule structure, appelée délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM).

Initialement, le projet défendu par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration visait essentiellement à faire de l'administration outre-mer une administration dite « de mission », c'est-à-dire

de la purger de ses fonctions de gestion de crédits et de dispositifs. Le premier projet envisagé par la RGPP devait aussi faire du ministère une structure rattachée au Premier ministre, tout comme notre mission commune d'information l'a préconisé.

Sur ces deux éléments, la réalisation effective s'est éloignée des conceptions initiales.

D'une part, le ministère de l'outre-mer continue de gérer un montant relativement important de crédits budgétaires et de dispositifs en lien avec ces crédits. Au cours des auditions que j'ai réalisées, j'ai pu comprendre que cette entorse au principe d'une administration de mission s'explique par la nécessité que le ministère gère et puisse débloquer des crédits pour qu'il « pèse », tant auprès de ses correspondants locaux qu'auprès des autres ministères. Si certains dispositifs pourraient utilement être gérés ailleurs que rue Oudinot, faire de l'administration centrale outre-mer une pure administration de mission n'est pas donc nécessairement une bonne idée.

D'autre part, le ministère de l'outre-mer est finalement resté une structure dépendante du ministère de l'Intérieur. Le choix a d'ailleurs été fait d'intégrer l'administration de la rue Oudinot à celle du ministère de l'Intérieur, alors qu'elle avait toujours été indépendante, même lorsque l'outre-mer était géré par un secrétariat d'État sous la dépendance du ministère de l'Intérieur. Ce choix n'est pas sans poser de multiples problèmes et, au terme des auditions que j'ai pu réaliser, la nécessité de mettre en place une structure interministérielle rattachée au Premier ministre me paraît toujours aussi pertinente.

Concernant les modalités de mise en œuvre de la réforme du ministère, j'ai pu constater au cours des auditions menées qu'elles ont été particulièrement rapides voire violentes. En effet, dans des délais très brefs (les quatre derniers mois de l'année 2008), tous les postes du secrétariat d'État ont été mis à la vacance, avec pour objectif de permettre un renouvellement le plus large possible du personnel. On m'a rapporté que certains fonctionnaires avaient appris la vacance du poste qu'ils occupaient, parfois depuis des années, par le simple envoi du mail général signalant cette vacance à tous les fonctionnaires. Il en a résulté une période de flottement et de démotivation au sein de l'administration centrale.

Le large renouvellement du personnel qui s'en est suivi a été souvent positif (arrivée de personnel plus jeune, ayant souvent une expérience dans des ministères « gestionnaires », un regard neuf intéressant sur les problématiques de l'outre-mer). Mais ce renouvellement a aussi eu, aux dires de l'ensemble des intervenants, des inconvénients majeurs dont, essentiellement, une perte d'expérience et de connaissances très importante et un délai assez long pendant lequel les services du ministère n'ont pas été capables de fonctionner

correctement. À l'évidence, les moyens d'accompagnement qui auraient été nécessaires à la mise en œuvre d'une telle réforme ont cruellement manqué.

À cela s'est ajouté le fait que trois délégués généraux se sont succédés à la tête de la nouvelle administration depuis sa création, le 1^{er} septembre 2008 et que cette mise en place s'est faite dans un contexte de crise sociale et pendant le déroulement des États généraux de l'outre-mer, ce qui était peu propice à un travail serein.

De manière générale, la réorganisation s'est traduite par une diminution drastique des effectifs du ministère. Ils sont passés de 212 personnes en poste au 1^{er} janvier 2008 à 129 au 31 décembre 2009 soit une diminution de 60 %. Une partie de cette diminution s'explique par la mise en commun de fonctions support avec le ministère de l'Intérieur. Cette réduction des effectifs devait initialement correspondre également au transfert aux ministères techniques des fonctions de gestion, dans le cadre de la transformation en administration de mission. Toutefois, comme je vous l'ai indiqué, le ministère continue de gérer des dispositifs et doit donc y affecter une partie de son personnel, au détriment de ses autres missions.

Au vu de l'ensemble de ces éléments et à ce stade de ma réflexion, il me semble que l'administration chargée de l'outre-mer ne dispose pas de moyens suffisants pour répondre aux demandes qui lui sont adressées et atteindre les objectifs qui lui sont assignés, notamment en termes d'évaluation des politiques publiques.

➤ J'en viens au deuxième objet de mon intervention : *l'actualité législative de la commission des finances concernant l'outre-mer.*

Les principaux éléments qui ressortent de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009 sont les suivants :

- les plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques ont été très largement dépassés, notamment en raison de la mise en œuvre du plan de relance et des crédits ouverts suite à la crise sociale dans les DOM ;
- la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, pour la prise en charge des exonérations de charges sociales, a été apurée, ce qui est très satisfaisant ;
- la bonne gestion et la bonne performance du service militaire adapté (SMA) sont confirmées pour l'année 2009. Reste à voir si elles se maintiendront avec la réforme du dispositif en 2010 ;
- enfin, les résultats en matière de logement social ne paraissent toujours pas à la hauteur des enjeux. Il faudra toutefois encore attendre un peu pour constater les effets de la LODEOM dans ce domaine.

Un dernier mot pour évoquer la *préparation du projet de loi de finances pour l'année 2011*. Nous avons interrogé la ministre la semaine dernière sur les modalités d'application des annonces du Premier ministre sur son budget.

En effet, d'une part, la « chasse » aux niches fiscales impactera nécessairement la mission « Outre-mer », à laquelle sont attachés plus de 3 milliards d'euros de dépenses fiscales. La ministre a confirmé que ces dépenses fiscales subiraient le même traitement que les autres mais on ne sait pas encore lesquelles seront préservées, supprimées ou « rabotées » de 10 %.

D'autre part, l'annonce de la diminution de 10 % des dépenses d'intervention de l'État risque d'être difficilement applicable à la mission « Outre-mer ». En effet, la mission est largement constituée du remboursement aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales, qui sont une dépense contrainte.

Sur ce sujet, la ministre a indiqué qu'elle privilégierait la mise en œuvre de décisions récentes - application de la LODEOM et mise en œuvre des propositions du CIOM - et que les économies seraient plutôt recherchées sur les dispositifs anciens que sur ceux mis en place récemment.

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

Mon intervention s'articulera autour de trois questions. D'abord, je vous ferai part de mes premières impressions à la suite de mon déplacement, au début du mois dernier, en Nouvelle-Calédonie, dans le cadre du travail de contrôle mené par la commission des finances. Ensuite, je ferai le point, en tant que co-rapporteur de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) sur la publication de ses mesures d'application. Enfin, je ferai un point rapide sur l'état de mise en œuvre des décisions du comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) en matière de fiscalité et de finances locales.

► Notre ancien collègue Henri Torre avait, en 2005, au nom de la commission des finances, effectué une *mission de contrôle sur les grands projets de nickel* en Nouvelle-Calédonie. Cinq ans après, il est apparu nécessaire d'actualiser ces travaux au vu de l'avancée prise par ces projets.

J'ai pu me rendre en Nouvelle-Calédonie six jours au mois de mai et je viens tout juste de finir les dernières auditions organisées à Paris sur le sujet. Je ne présenterai vraisemblablement mon rapport d'information devant la commission des finances qu'à la rentrée parlementaire mais je peux déjà vous faire part de mes premières réflexions.

La principale spécificité économique de la Nouvelle-Calédonie réside dans la présence sur son territoire d'entre 20 % et 30 % des ressources mondiales de nickel, métal qui sert à la production d'acier inoxydable. Le nickel représente donc un enjeu essentiel en matière de développement économique.

L'unique usine de production de nickel actuellement en service en Nouvelle-Calédonie est installée depuis plus de cent ans à Nouméa, dans la province Sud de l'île, à majorité « caldoche ». Lors des événements politiques des années 80, qui culminent avec la prise d'otages de la grotte d'Ouvéa en 1988, émerge une revendication du peuple kanak pour l'installation d'une usine de production de nickel dans la province Nord de l'île, celle majoritairement kanake. Un accord sur ce point a été nécessaire pour pouvoir conclure l'accord de Nouméa en 1998. Aujourd'hui, deux usines d'extraction de nickel sont en construction et le nickel est devenu un enjeu économique et politique de premier plan.

Enfin, le nickel est un sujet majeur pour les finances publiques puisque les usines de production ont largement bénéficié des dispositifs de défiscalisation spécifiques à l'outre-mer, pour des investissements d'un montant sans commune mesure avec les opérations habituelles. Ainsi, la défiscalisation a été accordée pour un investissement de 481 millions de dollars pour le projet d'usine dans le Sud et de 780 millions de dollars pour le projet du Nord. L'investissement financier de l'État s'est aussi traduit par le rachat de la mine de nickel qui servira à la production de l'usine du Nord pour un coût évalué à 1 milliard d'euros.

La première conclusion que je peux tirer de mon déplacement et des auditions réalisées est que la Nouvelle-Calédonie se distingue nettement du reste des outre-mers français par sa capacité de développement endogène, du fait de la présence de nickel. La production ne représente que 10 % environ du PIB du territoire mais le secteur du nickel tire vers le haut l'ensemble de l'économie et permet au territoire d'avoir un PIB par habitant équivalent à celui d'une région française métropolitaine.

Le second constat est que les néo-calédoniens se sont pleinement saisis de leur destin et exploitent ces capacités de développement. Outre l'usine historique de Nouméa, l'usine du Sud est en passe d'entrer en exploitation et les travaux de l'usine du Nord sont quasiment achevés. La Nouvelle-Calédonie s'apprête donc à voir sa richesse fortement accrue dans les années à venir. Cette capacité de mise en valeur des richesses est très liée au statut politique de la Nouvelle-Calédonie. En effet, le vrai point de départ du développement minier a été le transfert de la compétence minière de l'État au territoire. C'est ce transfert qui a permis à la Nouvelle-Calédonie de dépoussiérer le code minier métropolitain et de l'adapter à la réalité locale.

Il me semble justement que c'est le contre-exemple de ce que nous avons souvent constaté durant les travaux de la mission commune d'information :

l'inadaptation des lois et règlements français et des normes européennes aux territoires ultramarins. De ce point de vue, la comparaison entre les niveaux de développement de la Nouvelle-Calédonie et de la Guyane est frappante. Nous avons deux territoires aux richesses du sous-sol très importantes : l'un qui s'est donné les moyens de les exploiter, ce qui se traduit très directement par un niveau de vie de la population très élevé ; l'autre qui, restant soumis aux réglementations métropolitaines et européennes et à la volonté du Gouvernement de préserver les richesses de la biodiversité, n'exploite pas ses capacités de développement.

Le troisième constat que je peux faire rejoint ce que nous avons constaté au cours des travaux de la mission commune d'information. En effet, il reste très difficile d'évaluer dans quelle mesure la défiscalisation a été essentielle ou non pour le montage des grands projets d'usine de nickel. Sur cet élément, comme pour l'évaluation de l'ensemble des dispositifs de défiscalisation spécifiques à l'outre-mer, nous manquons cruellement des outils d'évaluation qui seraient nécessaires.

Le développement du nickel en Nouvelle-Calédonie pose plusieurs questions essentielles pour l'avenir du territoire :

- comment accompagner, dans le Nord, le développement d'un projet de plus de 4 milliards d'euros avec les conséquences qu'il aura en termes d'urbanisation, d'équipements publics, d'environnement et de remise en cause des sociétés traditionnelles ?
- comment garantir que l'exploitation de trois usines par des acteurs qui se font concurrence bénéficie réellement à l'emploi et à l'économie de la Nouvelle-Calédonie ?
- quelle part et quels rôles doivent jouer les acteurs publics dans le capital de ces usines ?
- quel rôle l'État français entend-il donner au développement du nickel en Nouvelle-Calédonie dans le cadre du renouveau de la politique minière annoncé par le Président de la République ?

Enfin, on ne peut parler de la Nouvelle-Calédonie sans évoquer l'avenir institutionnel du pays. La population aura à se prononcer, à partir de l'année 2014, sur son éventuel accès à la souveraineté. Dans cette perspective, le nickel joue également un rôle puisqu'il garantit à ce territoire des ressources autonomes qui pourraient lui permettre avec moins de difficultés que les autres collectivités situées outre-mer de se passer des fonds investis par l'État.

➤ J'en viens au deuxième objet de mon intervention. J'ai demandé au ministère chargé de l'outre-mer de nous fournir un état des lieux actualisé de *l'application des mesures de la LODEOM*, comme il l'avait fait pour que nous fassions le point lors de notre réunion du 10 février dernier.

La LODEOM a maintenant été adoptée il y a plus d'un an (elle date du 27 mai 2009) et il est temps que l'ensemble des mesures d'application soient prises.

En février, 11 décrets d'application avaient été publiés, 2 étaient en instance de publication et 6 devaient encore être publiés. D'après le tableau que les services du ministère m'ont transmis, les décrets suivants ont, depuis notre dernière réunion, été publiés :

- le décret sur les obligations déclaratives pour bénéficier des zones franches d'activités (ZFA) ;
- le décret sur les obligations déclaratives pour bénéficier de la défiscalisation ;
- le décret sur l'intégration des plantes médicinales et aromatiques d'outre-mer à la pharmacopée française ;
- le décret sur l'exonération de taxe de publicité foncière.

Restent donc en suspens les mesures d'application relatives aux mesures suivantes :

- l'aide au fret. Le ministère indique en être au stade des consultations inter-services ;
- la création du groupement d'intérêt public (GIP) chargé de remédier aux problèmes d'indivision. La publication est prévue pour le courant de l'année 2010 ;
- le nouveau dispositif de continuité territoriale. Un projet de décret a été transmis le 18 février 2010 aux collectivités territoriales pour avis. Le projet a été validé en réunion interministérielle le 16 avril et notifié à la Commission européenne à la fin du mois d'avril ;
- les autorisations de pêche à Mayotte et Clipperton. Le ministre de l'outre-mer a signé les décrets à la fin du mois d'avril et les contreseings sont en cours ;
- enfin, un décret sur l'information sur les prix que devront fournir les transporteurs aériens, qui est en cours de rédaction par la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Nous pourrons tout à l'heure interroger la ministre de l'outre-mer qui nous indiquera si des éléments nouveaux sont intervenus depuis ce dernier état des lieux, transmis par ses services à la fin de la semaine dernière.

Enfin, j'aborde rapidement mon dernier point, relatif à la mise en œuvre des décisions du CIOM. Je rappelle qu'en matière de fiscalité et de finances locales, ces décisions étaient relativement peu ambitieuses par rapport aux propositions de notre mission d'information. Ainsi, notamment, la question des majorations de rémunérations des fonctionnaires d'État et territoriaux, qui nous était apparue au cœur du sujet, n'était pas du tout abordée.

Par ailleurs, le document que nous a fourni le ministère en charge de l'outre-mer reste relativement flou et ne comporte que deux décisions relatives aux finances locales. D'une part, il se contente d'indiquer, concernant l'octroi de mer, que « *l'étude de fond permettant de trouver un bon équilibre entre protection des productions locales, défense du pouvoir d'achat et préservation des ressources des collectivités locales, dans un cadre euro-compatible, sera réalisée en fin d'année 2010* ». Il conviendra donc d'interroger à nouveau la ministre sur ce sujet. D'autre part, il rappelle que les crédits de bonification des prêts de l'AFD Outre-mer ont été portés à 38 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 et que leur gestion a été transférée au ministère chargé de l'Outre-mer, cette mesure poursuivant pour objectif notamment « *d'offrir aux collectivités et établissements publics locaux les conseils d'une institution financière publique reconnue* » et de « *confirmer la mission d'assainissement des finances publiques locales* », que nous souhaitions amplifier, plutôt que confirmer.

M. Christian Cointat a déploré que l'intégration des fonctionnaires du ministère de l'outre-mer au sein du ministère de l'intérieur ait détruit en grande partie cet attachement spécifique aux territoires ultramarins. Il a considéré ainsi que l'outre-mer devait être traitée de façon particulière pour tenir compte de ses spécificités. Il a par ailleurs indiqué que la commission des lois envisageait d'envoyer une délégation en Nouvelle-Calédonie pour étudier la question de son évolution statutaire.

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

► Je dresserai tout d'abord un état des lieux de la mise en œuvre des propositions de la mission et des mesures définies par le CIOM.

Pour mémoire, la mission commune sur les DOM avait préconisé :

- une meilleure utilisation de la faculté d'adaptation des lois et règlements par voie d'habilitations, dans les DOM, prévue par l'article 73 de la Constitution ;
- le dépassement du cadre monodépartemental actuel des DOM, avec une information claire des populations locales sur les enjeux de toute évolution ;
- la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer pour en faire une administration de mission, en lien avec des pôles « outre-mer » dans tous les ministères techniques ;
- l'adaptation aux réalités locales de l'administration déconcentrée de l'État dans les DOM, accompagnée d'une valorisation des carrières des fonctionnaires de l'État servant dans les DOM et d'une meilleure représentation des fonctionnaires d'origine ultramarine dans les fonctions d'encadrement ;
- l'adaptation des dispositifs étatiques aux problématiques particulières des DOM en matière d'immigration et de délinquance ;

- le renforcement des accords régionaux de coopération en matière policière et judiciaire.

Hormis le cas des consultations effectuées en janvier 2010, peu de mesures du CIOM concernent directement la commission des lois.

Le contreseing du ministre de l'outre-mer est désormais nécessaire pour la nomination des cadres des services de l'État outre-mer, en vue de favoriser la promotion de cadres publics ultramarins. Cette mesure est trop récente pour en apprécier déjà pleinement les effets. La ministre pourra néanmoins sans doute évoquer cette disposition.

La question de l'adaptation des services déconcentrés de l'État et de leur libre organisation par le préfet en fonction des réalités locales, de façon à être plus efficace pour répondre aux demandes locales, demeure encore.

L'inspection générale de l'administration a conduit une mission à la fin de l'année 2009 sur l'administration centrale de l'outre-mer. Les conclusions de cette mission et leur prise en compte font partie des questions qui peuvent être posées à la ministre.

Enfin, il semble prévu que la loi de finances pour 2011 permette une gestion mutualisée des crédits d'intervention inscrits au contrat de plan État-région à la disposition des préfets.

Concernant la coopération régionale, 130 mesures de simplification du régime des visas ont été prises fin 2009, pour faciliter la circulation des étrangers.

S'agissant des COM, le CIOM a adopté deux mesures entrant dans le champ de compétence de la commission des lois et sur lesquelles les perspectives de mise en œuvre ne sont pas précisées :

- l'amélioration du fonctionnement du service public de la justice à Saint-Martin par la construction d'un tribunal de première instance et d'un établissement pénitentiaire ;

- l'accompagnement des communes de Polynésie française par la réforme de la fiscalité locale, afin de garantir leur autonomie financière, et par la mise en place d'une fonction publique locale.

► En deuxième lieu, je souhaite aborder l'actualité législative ultramarine de la commission.

Concernant la préparation de la collectivité unique en Guyane et en Martinique, nous sommes à présent dans une phase de discussion localement, entre élus. Cette phase ne semble pas pouvoir s'achever, comme prévu, à la fin de du mois de juin, ce qui aurait dû laisser le temps de l'été pour l'élaboration du projet de loi, avant un dépôt au Parlement fin 2010. Le calendrier ne paraît pas pouvoir être tenu en l'état. La ministre pourra répondre sur ce point.

De plus, ce processus de concertation avec les élus locaux aboutira sans doute sur des choix institutionnels différents des élus guyanais et martiniquais, la collectivité unique de Guyane ne sera pas la même que celle de Martinique.

En Martinique, un groupe de travail a été constitué entre le conseil général et le conseil régional. Ce groupe travaille et a abouti à des premiers résultats : convergence apparente sur la date de 2014 pour l'élection de la nouvelle assemblée, choix de la dénomination de « collectivité de Martinique », préférence pour un exécutif distinct de l'assemblée délibérante.

Le Président du Sénat s'est rendu récemment en Guyane. Il a insisté sur la nécessité d'adapter la collectivité unique aux réalités territoriales de la Guyane, qui ne sont pas celles de la Martinique, ainsi que sur l'habilitation législative.

Concernant la Guadeloupe, qui a souhaité observer le processus en cours en Guyane et en Martinique avant toute évolution, le comité guadeloupéen de projet vient d'être mis en place par notre collègue Jacques Gillot, dans le prolongement du congrès des élus départementaux et régionaux de juin 2009. Ce comité de projet doit déboucher d'ici la fin de l'année 2010 sur des propositions, notamment, institutionnelles.

Enfin, il faut noter la création le 17 juin dernier, dans une nouvelle déclaration de Basse-Terre, de l'URAG (Union régionale Antilles-Guyane), par les trois présidents de région Victorin Lurel, Serge Letchimy et Rodolphe Alexandre. Cette déclaration évoque clairement la question institutionnelle : respect du choix des élus locaux pour la conception de la nouvelle collectivité en Guyane, en Martinique et, le moment venu, en Guadeloupe, notamment en matière de mode de scrutin, avec une différenciation des trois collectivités, accompagnement des compétences nouvelles par des moyens financiers, attribution d'un pouvoir réglementaire local autonome et assouplissement des modalités d'habilitation pour adapter les lois et règlements ou fixer les règles applicables dans certains domaines (passage à six ans), ce qui suppose une modification de la loi organique.

Je souhaite également revenir sur la question de la création du conseiller territorial dans les départements d'outre-mer.

Le Gouvernement a souhaité rétablir, par un amendement qu'il a déposé à l'Assemblée nationale, l'article 40 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Cet article habilite le Gouvernement à adapter, par ordonnance, la création du conseiller territorial dans les DOM.

On peut s'interroger sur cette disposition, que la commission des lois du Sénat avait supprimée en première lecture, considérant que l'habilitation était inutile voire dangereuse. En effet, la Guyane et la Martinique ont fait le choix de la collectivité unique, il revient donc au législateur d'adopter les dispositions constitutives de cette collectivité. Concernant la Guadeloupe, elle a souhaité prendre le temps de la réflexion avant de suivre, éventuellement, le chemin de la collectivité unique elle aussi. Quant à La Réunion, elle a toujours manifesté son attachement à l'application du droit commun : qu'est-ce qui empêcherait le conseiller territorial d'être créé à La Réunion comme dans les départements métropolitains ? La ministre devra clarifier ce point.

Concernant le processus de départementalisation de Mayotte, le projet de loi est en cours d'examen au Conseil d'État et son examen parlementaire pourrait intervenir dans les prochains mois.

Par ailleurs, une ordonnance a été publiée le 4 juin, sur le fondement de l'article 72 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Cette ordonnance modernise le statut civil personnel de droit local. Elle actualise en effet les règles de droit local relatives au mariage, en rendant applicables les dispositions du code civil relatives aux actes de mariage, aux qualités et conditions requises pour se marier, aux formalités relatives à la célébration, aux oppositions et aux demandes en nullité.

Ces dispositions nouvelles permettent notamment :

- l'alignement de l'âge requis pour se marier, en relevant celui des femmes de quinze à dix-huit ans ;
- la suppression des réserves quant à l'applicabilité des dispositions prohibant la polygamie. Cette dernière est proscrite pour l'avenir quel que soit l'âge des intéressés.

Cette ordonnance met également un terme à la justice cadiale en matière d'état des personnes.

Concernant enfin la stabilité politique de la Polynésie française, je rappelle que douze gouvernements se sont succédé depuis 2004.

Un projet de loi pour restaurer la stabilité devrait être présenté au Parlement avant la fin de l'année. Le rapport de la mission conduite sur le sujet par le conseiller d'État Jacques Barthélémy devrait être remis fin juin. La ministre de l'Outre-mer verra les élus polynésiens "en septembre".

J'ajoute que le problème communal aggrave l'instabilité : les communes sont dépendantes pour leurs ressources du budget du gouvernement polynésien, ne connaissent aucune décentralisation au niveau de la Polynésie et ne disposent pas d'une véritable fonction publique communale. C'est pourquoi la situation des communes polynésiennes mérite toute l'attention du législateur.

En dernier lieu, je vous annonce que la commission a conduit ou va conduire deux missions : la première vient d'avoir lieu à Saint-Pierre-et-Miquelon et la seconde aura lieu en septembre en Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, une délégation s'est rendue au Canada et à Saint-Pierre-et-Miquelon du 13 au 19 juin. Cette mission a dressé un bilan :

- de la mise en œuvre du statut de l'archipel ;
- de la coopération régionale avec le Canada ;
- des perspectives de développement économique de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le rapport d'information correspondant sera examiné par la commission des lois à l'automne 2010.

En outre, une mission devrait se rendre en Nouvelle-Calédonie en septembre prochain afin d'étudier la mise en œuvre des transferts de compétence en application de la loi organique du 19 mars 1999, modifiée par la loi organique du 3 août 2009.

2. Audition de Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.
--

Intervention de M. Serge Larcher, président

Madame la ministre,
Mes Chers Collègues,

À quelques jours de la date anniversaire de la publication du rapport de la mission d'information sur la situation des DOM et à l'occasion de notre deuxième réunion du Comité de suivi, ouverte aux membres qui ont composé la mission, nous sommes heureux, Madame la ministre, de vous accueillir.

Vous savez que notre Comité de suivi constitue une initiative originale puisqu'habituellement une mission achève ses travaux avec la publication de son rapport.

Or, l'excellent état d'esprit qui a régné sur la conduite de nos travaux et le consensualisme qui a fondé ses conclusions – je rappelle que le rapport a été adopté à l'unanimité des présents à l'exception de deux abstentions qualifiées de positives par les deux sénatrices concernées - ont suscité cette volonté de poursuivre la réflexion et de ne pas en rester à un imposant volume sagement rangé dans une vitrine ! Notre demande, relayée par la Président du Sénat, a été agréée par la Conférence des présidents. Ainsi, le Sénat, s'illustrant dans sa mission constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales, permet-il aux collectivités des outre-mers de faire entendre leur voix et leurs spécificités... ce que vous avez parfois des difficultés, Madame la ministre, à obtenir dans le concert ministériel !

Je ne reviendrai pas aujourd'hui sur la question de la position du ministère de l'outre-mer dans l'organigramme gouvernemental et sur les moyens qui devraient être les siens, la mission s'est longuement exprimée sur ce sujet majeur et a formulé des propositions. Nous voulons simplement vous dire, à cet instant, que nous avons pleinement conscience des difficultés que vous rencontrez pour faire valoir les intérêts de l'Outre-mer et nous entendons vous y aider ... encore faut-il que vous nous aidiez à vous aider ... en nous répondant le plus précisément et le plus concrètement possible ! En particulier sur la mise en œuvre des propositions du CIOM, dont vous deviez ce matin faire une présentation en Conseil des ministres qui a, en définitive, été reportée, nous vous serions reconnaissants d'apporter des réponses très

complètes. Nombreuses sont en effet les mesures décidées par le CIOM qui convergent avec les propositions de notre mission.

En appelant à la densité et à la richesse de nos échanges, madame la ministre, je vous cède sans plus attendre la parole ; puis je la donnerai à mes collègues qui ont hâte de satisfaire leur curiosité !

***Intervention de Mme Marie-Luce Penchard,
ministre chargée de l'Outre-mer***

Je me félicite, M. le Président, de l'intérêt porté par le Sénat, au travers de votre comité, aux préoccupations de l'outre-mer. Le Président Gérard Larcher revient d'ailleurs de Guyane et s'apprête à partir aux Antilles.

Aujourd'hui, vous me donnez l'occasion de faire le point sur la situation des outre-mer français, plus d'un an après la crise de début 2009. Dans bien des domaines, les travaux de votre mission commune d'information ont inspiré le conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009. Nous avons avancé depuis sur trois sujets : les mesures prévues par le CIOM dans la continuité des états généraux de l'outre-mer (EGOM), les projets institutionnels en cours et les suites du mémorandum de Las Palmas sur les régions ultrapérimériques.

Concernant le CIOM, au cœur duquel prend place le concept de développement endogène, je peux vous indiquer que les deux tiers des 137 mesures annoncées ont déjà été réalisées ou sont en cours de mise en œuvre.

Sur la question de l'amélioration du fonctionnement sur les marchés en vue d'une meilleure concurrence au bénéfice des consommateurs, nous avons créé des groupements d'intervention régionaux, « GIR concurrence », dans les quatre départements d'outre-mer et à Mayotte. Un rapporteur général adjoint chargé de l'outre-mer a été nommé à l'Autorité de la concurrence. Le seuil de notification des opérations de concentration dans le commerce de détail a été abaissé. Le projet de loi relatif aux réseaux consulaires permettra également aux chambres de commerce et d'industrie outre-mer de mieux remplir leur rôle.

Sur la question du développement endogène, je peux vous annoncer que le cabinet de recrutement missionné à cet effet a sélectionné les trois commissaires au développement endogène, chargés d'accompagner les initiatives économiques locales. Nous allons mettre en place des mesures de soutien aux entreprises, en particulier pour l'export, en lien avec Ubifrance, l'Agence française de développement (AFD), la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) et bien sûr les chambres

consulaires. L'État vient d'abonder de 40 millions d'euros le programme POSEI à destination des agriculteurs.

Un pôle outre-mer vient d'être créé au sein de la représentation permanente de la France à Bruxelles, de façon à mieux défendre les intérêts de l'outre-mer auprès des instances européennes.

Le régime des visas a été assoupli pour la circulation des étrangers de l'espace proche des collectivités territoriales d'outre-mer.

Le Gouvernement vient de nommer cinq sous-préfets à l'égalité des chances, dont la mission consistera à mettre en place localement un plan de cohésion sociale et un plan de lutte contre l'illettrisme.

Ainsi, l'État s'est donné les moyens juridiques, budgétaires et humains pour mettre en place les mesures du CIOM. On en voit à présent la traduction sur le terrain. Je tiens d'ailleurs à saluer la forte mobilisation des acteurs locaux, pour la déclinaison locale des thématiques du CIOM, ainsi que le montrent des déclarations récentes.

Concernant les projets d'évolution institutionnelle, nous avons aujourd'hui à donner suite aux consultations de 2009 et 2010 à Mayotte, en Martinique et en Guyane, sans oublier la réforme destinée à rétablir la stabilité politique de la Polynésie française.

En 2011, la collectivité départementale de Mayotte deviendra un département, exerçant les compétences du conseil régional et du conseil général. À l'issue d'un intense travail interministériel, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire seront transmis au conseil général de Mayotte et présentés au conseil des ministres du 7 juillet prochain. Ces textes prévoient l'attribution de nouvelles compétences, l'harmonisation du droit applicable à Mayotte avec le droit commun et l'adaptation du code général des collectivités territoriales et du code électoral pour 2014, les élections de mars 2011 demeurant régies par les textes actuels. Des mesures transitoires sont bien entendu prévues. La réforme vise aussi à rendre applicables de nombreux textes après le renouvellement du conseil général en mars 2011. Une ordonnance devra être prise dans les dix-huit mois de la promulgation de la loi et concernera notamment les domaines de la protection sociale, de l'urbanisme et de l'environnement. Ces projets de loi devraient être examinés par le Parlement à l'automne prochain.

Pour la collectivité unique en Martinique et en Guyane, nous devons définir une organisation institutionnelle pour chaque collectivité, un mode de scrutin, un nombre d'élus et une date d'entrée en vigueur. Le nombre d'élus devra être inférieur à celui du nombre cumulé d'élus actuels du conseil général et du conseil régional. Une mission de la délégation générale à l'outre-mer s'est rendue la semaine dernière dans ces départements pour rencontrer les élus. Le

Gouvernement a la volonté de tenir le calendrier annoncé, c'est-à-dire un examen au Parlement avant la fin de l'année 2010.

Pour la Polynésie française, la réforme institutionnelle s'impose à nouveau, en raison de l'instabilité politique chronique qu'elle connaît alors même qu'elle subit de plein fouet les effets de la crise économique. Il faut revoir le mode de scrutin de l'assemblée de la Polynésie pour tenter d'améliorer le fonctionnement des institutions locales et d'assurer la stabilité des majorités désignées par les électeurs. J'ai récemment envoyé sur place une mission conduite par M. Jacques Barthélemy pour organiser une concertation avec les élus et formuler, sur cette base, des propositions. Un projet de loi sera présenté avant la fin de l'année 2010.

Demain se tiendra à Matignon le huitième comité des signataires de l'accord de Nouméa. Il portera sur les transferts de compétences passés et à venir de l'État vers la Nouvelle-Calédonie, sur la définition des signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie ainsi que sur la méthode de préparation des échéances de l'après 2014.

Concernant, enfin, les relations avec l'Union européenne, la place des régions ultrapériphériques (RUP) s'est renforcée au cours des douze derniers mois, en raison en premier lieu du mémorandum de Las Palmas du 7 mai dernier, établi à l'initiative conjointe de la France, de l'Espagne et du Portugal, dans le cadre de la présidence espagnole de l'Union européenne. Ce mémorandum est positif pour la prise en compte des RUP par les institutions européennes. Il porte deux messages : d'une part, continuer à compenser les contraintes spécifiques des RUP et de valoriser leurs atouts en vue de leur développement économique et, d'autre part, conserver les instruments européens de soutien spécifiques aux RUP. Le forum qui s'est tenu le 28 mai dernier à Bruxelles sur le thème de l'ultrapériphéricité a cité le mémorandum de Las Palmas comme une base fondamentale et ambitieuse pour la défense des RUP dans une Europe à vingt-sept.

Voilà ce que je tenais à vous dire avant de répondre bien volontiers aux nombreuses questions que vous n'allez pas manquer de me poser. J'ai bien conscience que ce propos liminaire n'épuise pas le champ d'action de mon ministère. Je souhaitais simplement à travers ces trois problématiques vous faire part de ma détermination intacte, un an après ma prise de fonction, à faire bouger les lignes des Outre-mers français.

Intervention de M. Serge Larcher, président

Madame la ministre, permettez-moi d'entrer dans le vif des questions en vous disant combien nous regrettons la propension du Gouvernement à procéder par ordonnances dès qu'il s'agit de traiter de questions relatives à l'outre-mer dans un texte législatif. Je ne vous apprendrai pas que les parlementaires n'aiment pas cette procédure, dont je rappelle qu'elle a récemment été utilisée dans le

projet de loi de réforme des collectivités territoriales, dans le « Grenelle 2 », dans le projet de loi pour la modernisation de l'agriculture et de la pêche, etc. Cette habitude est d'autant moins compréhensible qu'il existe des parlementaires ultramarins et des parlementaires métropolitains intéressés par l'outre-mer qui ne demandent rien de mieux que de traiter de ces questions ! Les travaux que nous avons menés, à travers la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer et son Comité de suivi le démontrent.

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Je vous rassure, il n'y a pas de volonté du Gouvernement de procéder systématiquement par ordonnances dès qu'il s'agit de l'outre-mer. Il faut replacer ces initiatives dans leurs contextes. Le Gouvernement procède à des réformes importantes, menées à la demande du Président de la République et du Premier ministre, comme le projet de loi pour la modernisation de l'agriculture et de la pêche qui doit régler la question sensible du revenu des agriculteurs.

S'agissant de l'outre-mer, le Gouvernement a pris des décisions majeures, à travers le CIOM. Nous aurions pu prendre le pari de faire, à partir du CIOM, une grande loi relative à l'outre-mer mais cela nous a paru difficile si peu de temps après l'examen et l'adoption de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) et compte tenu de l'encombrement du calendrier parlementaire. Nous avons donc choisi de nous appuyer sur des supports législatifs divers pour faire passer des dispositions sectorielles.

Pourquoi recourir aux ordonnances ? Pour le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, il faut tout d'abord rappeler que ses dispositions s'appliqueront très largement à l'outre-mer. Mais sur certains points spécifiques, comme la question foncière, il nous a paru nécessaire de procéder à des travaux supplémentaires avec les chambres d'agriculture et d'approfondir notre réflexion avant de proposer des modifications législatives. Le choix a donc été fait de faire acter par le Parlement la nécessité d'une réforme tout en se donnant la souplesse nécessaire pour continuer nos travaux et adapter les dispositions aux spécificités de l'outre-mer.

Intervention de M. Christian Cointat

Je suis d'accord avec vous sur le principe, mais concernant plus spécifiquement le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, je ne comprends pas la nécessité de son article 40 qui prévoit une ordonnance pour l'application du texte à l'outre-mer. Cet article avait été retiré par le Sénat et a été réintroduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement. Or, la Martinique et la Guyane ont déjà exprimé leur volonté et c'est au législateur organique de se prononcer désormais sur leurs institutions, pas à une ordonnance. Par ailleurs, La Réunion a toujours exprimé le souhait de rester dans le droit commun, donc, là aussi, le législateur est compétent.

Concernant la Polynésie française, pouvez-vous nous en dire davantage sur la situation des communes ? Mon collègue Bernard Frimat et moi-même avons constaté que leur fragilité constituait également une source de déstabilisation pour le territoire.

Enfin, je souhaite revenir sur la situation de Wallis et Futuna. C'est la seule collectivité territoriale dont le statut n'est pas en conformité avec la Constitution. Effectivement, certains problèmes ont pu justifier que l'on attende, mais ces obstacles me semblent aujourd'hui levés. Il faut trouver un nouvel équilibre pour ce territoire atypique où coexistent trois royaumes républicains.

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Concernant l'article 40 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, je rappelle que le projet de loi initial prévoyait l'application de la réforme du conseiller territorial aux départements d'outre-mer qui le voulaient.

Il a fallu introduire un dispositif pour la Guadeloupe et La Réunion, la Guadeloupe souhaitant notamment disposer d'un délai supplémentaire de dix-huit mois pour se prononcer par rapport à cette réforme. La Réunion souhaite effectivement quant à elle demeurer dans le droit commun.

Notre souhait a été d'éviter tout vide juridique pour ces territoires. En effet, que se passerait-il si les deux collectivités ne parvenaient pas à aboutir dans leur réflexion ? Il fallait alors garantir que le droit puisse s'appliquer, d'où le recours à cette ordonnance, qui permet de ne pas renvoyer à un futur projet de loi dont on ne sait quand il pourra être adopté. Donc, ce sera soit le texte classique, soit une ordonnance avec des adaptations.

S'agissant de la Polynésie française, nous allons proposer un texte pour régler le problème de son instabilité politique en allant plus loin qu'en 2007. Le problème des communes est de deux ordres : un problème de découpage, les circonscriptions étant très déséquilibrées au profit de Papeete, et un problème financier avec les modalités de redistribution des dotations entre les communes. Nous avons avancé sur ce dernier sujet avec le protocole signé en janvier dernier avec le Président de la Polynésie française pour revoir les modalités de versement des dotations de l'État au territoire.

Enfin, la question du statut de Wallis et Futuna a déjà été examinée à plusieurs reprises. Deux questions essentielles sont à régler préalablement à une modification du statut : d'une part, la remise en état du territoire après le cyclone, qui rend nécessaire la reconstruction de certains bâtiments publics, et, d'autre part, l'apaisement des tensions. Il serait contre-productif de vouloir tout faire en même temps. Je me rendrai à Wallis et Futuna en juillet et, d'ici là, nous allons travailler pour retrouver une certaine sérénité sur ce territoire.

Intervention de M. Serge Larcher, président

Concernant le statut territorial, il me semble qu'il faut attendre que la réflexion soit plus approfondie localement et que la mission actuellement en cours aux Antilles pour auditionner individuellement les élus sur cette question est pour le moins prématurée ! L'échéance me semble en effet être la

même qu'en métropole, c'est-à-dire l'année 2014, ce qui nous laisse le temps de nous prononcer.

Intervention de M. Éric Doligé, rapporteur

Certaines propositions de notre mission commune d'information n'ont pas été reprises par le CIOM. Mais je suis satisfait de constater que globalement la mise en œuvre des décisions du CIOM avance à un bon rythme.

Je souhaiterais formuler trois interrogations :

- Concernant les majorations de traitement des fonctionnaires, proposition « phare » de notre mission, le sujet est-il trop délicat pour être traité par le Gouvernement ?
- Dans quels délais la question de la dette sociale des collectivités territoriales pourra-t-elle être traitée ? Il ne faut en effet pas se faire d'illusions sur leurs capacités de remboursement.
- Où en sont les travaux pour améliorer le rendement des impôts actuels ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Le Premier ministre a fourni des éléments de réponse sur la question des majorations de traitement lors de son déplacement à La Réunion en juillet 2009. Les élus locaux étaient disposés à discuter de cette question et le Premier ministre a jugé que s'il existait un consensus localement sur le sujet et une demande officielle de modifier le dispositif existant, le Gouvernement n'y serait pas défavorable. Mais pour le moment le chantier n'est pas ouvert.

Votre mission commune d'information avait proposé l'annulation des dettes sociales des collectivités territoriales. Le CIOM a préféré procéder à un examen au cas par cas de la situation de chaque commune et c'est ce que nous faisons actuellement dans le cadre de leur restructuration financière.

Enfin, il faut clairement apporter des recettes supplémentaires aux collectivités d'outre-mer. Je me suis entretenue de ce sujet avec Éric Woerth, lorsqu'il était ministre du budget, et il a donné des instructions à la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour engager un travail en ce sens. Je rappelle qu'en Guyane les recettes supplémentaires que l'on peut espérer s'élèvent à 15 millions d'euros, ce qui est loin d'être négligeable !

Intervention de M. Serge Larcher, président

Sur cette question, qu'en est-il de notre proposition qui visait à attribuer aux communes une part des taxes sur les tabacs dans les départements d'outre-mer ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Un décret en ce sens est en cours de publication. Les collectivités territoriales d'outre-mer pourront s'en saisir pour accroître la fiscalité sur le tabac et bénéficier ainsi de ressources supplémentaires.

Intervention de M. Daniel Marsin

J'évoquerai tout d'abord les risques que fait peser l'accord de libre échange Union européenne/Colombie-Pérou sur l'agriculture et la pêche des départements d'outre-mer, régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Je souhaite connaître les mesures envisagées par le Gouvernement dans le cadre des échanges avec les deux autres pays européens intéressés, l'Espagne et le Portugal, afin d'assurer la survie de ce secteur essentiel au dynamisme économique outre-mer. Les entreprises installées dans les DOM sont appelées à se développer dans un cadre régional et nombre d'entre elles rencontrent des difficultés pour y parvenir. Plusieurs entreprises intéressées par le marché de Saint-Domingue expliquent ainsi qu'elles ne trouvent pas l'accompagnement nécessaire sur place, notamment de la part de l'ambassade de France. Il faudrait des mesures d'appui concrètes pour faciliter l'intégration régionale des entreprises ultramarines.

Je souhaite par ailleurs connaître quelle place le Gouvernement entend attribuer aux départements français d'Amérique dans le processus de reconstruction d'Haïti, considérant que ces départements ne doivent pas seulement jouer un rôle humanitaire, mais aussi exercer un rôle opérationnel, pour le redémarrage de l'économie haïtienne.

En troisième lieu, le dispositif de la LODEOM visant à soutenir les opérations de rénovation hôtelière semble se heurter à des difficultés d'application, en particulier en Guadeloupe où un seul dossier a été déposé. Quelles sont les causes de ces difficultés ? L'absence de textes d'application, la méconnaissance du dispositif, la nécessité de former les acteurs professionnels ou encore une interprétation développée par le ministère de l'économie et des finances en vertu de laquelle la subvention pour la rénovation hôtelière ne peut être accordée qu'aux établissements ayant préalablement bénéficié de la défiscalisation ? Cette interprétation est-elle conforme à ce qui a été voulu lors de l'examen de la LODEOM ?

Enfin, le prix du carburant reste un sujet explosif dans les DOM. Quel est l'état d'avancement de la réforme annoncée en ce domaine, les premières pistes du rapport de l'Agence nationale pour les conditions de travail (ANACT) ayant été récemment dévoilées ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

La France est intervenue dans le cadre de la négociation d'un accord entre l'Union européenne et les pays andins afin d'obtenir l'inscription d'une clause de sauvegarde assortie de compensations financières pour les RUP, des mesures de facilitation du développement agricole et la prise en compte des répercussions d'un tel accord sur les RUP par la réalisation d'une étude d'impact. La France a ainsi manifesté sa volonté de protéger les économies des RUP alors que, dans le débat européen, les pays d'Europe de l'Est ont une appréciation différente des stratégies de développement. Il est nécessaire de les sensibiliser à la problématique spécifique des RUP.

Concernant la situation des entreprises, une convention a été passée avec UBIFRANCE pour assurer leur accompagnement les entreprises de la zone Antilles-Guyane dans la politique d'intégration régionale : le nombre d'entreprises ainsi soutenues est désormais supérieur à cent. Les ambassades

doivent également s'impliquer dans cette action, par exemple pour faciliter la participation des entreprises de Martinique et de Guadeloupe à la reconstruction d'Haïti. Un appui similaire de l'ambassade de France à Saint-Domingue devrait être apporté, en coordination avec les chambres de commerce et d'industrie (CCI) de Guadeloupe et de Martinique, aux entreprises souhaitant investir dans ce pays, afin de définir une approche globale. À cet égard, le rôle des CCI des Antilles et de Guyane devrait être renforcé, afin de constituer, au service des entreprises, de véritables guichets uniques en matière d'accompagnement dans l'intégration régionale.

S'agissant des aides à la rénovation hôtelière définies par la LODEOM, une circulaire d'application a été publiée en mars 2010 et les services de l'État vont vérifier si l'interprétation de ce dispositif est bien conforme à la loi et aux décrets. Le soutien des petites structures touristiques est impératif.

Sur la question du prix des carburants, deux missions d'inspection ont été effectuées, l'une par l'administration, l'autre par le Conseil de la concurrence : les conclusions de ces missions constituent le point de départ d'une réflexion tendant à améliorer l'approvisionnement de l'outre-mer en carburant. La mission confiée sur ce sujet à l'ANACT devrait rendre prochainement ses conclusions, après un important travail d'échange avec les exécutifs de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane. L'État présentera ensuite aux collectivités des propositions afin d'éliminer les risques que fait peser la question de l'approvisionnement en carburants sur les économies de ces départements. Le Gouvernement a pris en compte la déclaration commune des exécutifs des territoires concernés, selon laquelle il est nécessaire d'assurer l'application du prix le plus juste tout en préservant l'outil industriel que constitue la SARA. Je rencontrerai chacun de ces exécutifs pour qu'ils précisent leurs demandes et contribuent à la définition d'un système de fixation des prix en rapport avec les coûts réels.

Intervention de M. Jacques Gillot

La Guadeloupe se situe dans une zone de forte activité sismique ; or, le Plan Séisme Antilles 2007-2013 est essentiellement destiné à financer les travaux de mise aux normes des écoles. Il ressort des études conduites par le département et la région de Guadeloupe que des investissements d'un montant d'un milliard d'euros seraient nécessaires pour réaliser ces travaux. Cependant, la contribution de l'État au financement du Plan Séisme Antilles s'élèverait pour la Guadeloupe à seulement 238 millions d'euros, soit une somme très inférieure aux besoins identifiés. Selon le ministère de l'environnement, l'État envisagerait d'apporter une contribution supplémentaire de 37 millions d'euros au Plan Séisme Antilles, pour la période 2007-2010, à partir des fonds du plan Barnier. Mais le plan Barnier ne peut intervenir qu'à hauteur de 50 % du montant des travaux à réaliser, ce qui laisse les collectivités supporter une charge excessive. La France ne pourrait-elle négocier avec la Commission européenne une enveloppe spécifique afin d'aider les collectivités de Guadeloupe à financer les travaux indispensables pour assurer la sécurité des élèves ?

Une étude de l'INSERM et du CHU de Pointe-à-Pitre vient de montrer que le chlอร์ดécone était responsable d'un accroissement significatif du risque de cancer de la prostate : le plan chlอร์ดécone, qui doit prendre fin en 2010, ne

pourrait-il être prorogé ? Les pêcheurs travaillant dans le périmètre des zones interdites à la pêche pourront-ils être accompagnés pour faire face à la perte de revenus résultant de la suspension de leur activité ?

S'agissant des fonds structurels européens, leur fléchage est aujourd'hui défini selon les critères de Lisbonne, visant l'innovation et la compétitivité : il faudrait des critères plus souples afin que ces fonds puissent bénéficier également à la réalisation d'infrastructures. J'ajoute que dans le cadre de la préparation du programme 2013-2019, les RUP devront présenter un taux de consommation des crédits satisfaisant pour prétendre au bénéfice des fonds structurels européens !

Intervention de M. Serge Larcher, président

Le lien établi entre l'exposition au chlordécone et un risque accru de cancer de la prostate devrait conduire à la mise en place d'un plan de dépistage systématique chez les hommes de plus de cinquante ans, s'inspirant de ceux qui ont été définis pour le dépistage du cancer du col de l'utérus et du cancer du sein chez les femmes !

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

D'importants moyens ont été mis en œuvre pour assurer la protection des Antilles françaises à l'égard du risque sismique, dans le cadre du Plan Séisme, mais des efforts supplémentaires paraissent nécessaires pour mettre les établissements scolaires en conformité avec les exigences de sécurité. Ces efforts pourraient être apportés par le ministère de l'environnement et par le ministère de l'outre-mer, dans le cadre du Fonds exceptionnel d'investissement. Le recours au fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier, devrait également permettre d'accroître cet effort : je tiendrai à la rentrée une réunion avec Mme Chantal Jouanno, ministre chargée de l'environnement et du développement durable, afin de coordonner les actions conduites en ce domaine et d'identifier les besoins. Mais au-delà des crédits nécessaires, il convient d'apporter aux collectivités des capacités d'ingénierie suffisantes, sans lesquelles les fonds attribués ne peuvent être utilisés.

Concernant la pollution au chlordécone, le Gouvernement a très vite réagi face aux risques sanitaires que présente la contamination des terres et des eaux et poursuit la mise en œuvre du plan d'action lancé en 2008. La surveillance des impacts sanitaires de l'exposition au chlordécone a permis d'établir un lien entre cette exposition et un risque accru de cancer de la prostate ; je précise qu'en cette matière le ministère pilote est celui de la santé. M. Didier Houssin, directeur général de la santé, devrait se rendre à l'automne dans les Antilles afin d'identifier les actions complémentaires à mettre en œuvre au cours de la période 2011-2013, en matière de dépistage, d'information et d'accompagnement des agriculteurs. Je rappelle que l'interdiction de la pêche dans certaines zones résulte de l'application du principe de précaution : un mécanisme de compensation pourrait être défini en concertation avec le ministère de l'agriculture pour aider les pêcheurs concernés au regard des conséquences économiques de l'interdiction.

J'évoquerai enfin la programmation des fonds structurels européens : j'ai entendu la demande des DOM visant à ce que soient davantage pris en compte les projets relatifs à la réalisation de grands équipements structurants et en ai fait part à M. Johannes Hahn, commissaire européen chargé de la politique régionale. Mais sur cette question, les DOM connaissent des situations différentes : si la Guyane présente des possibilités de réorientation des fonds vers la réalisation d'équipements structurants pour assurer un désenclavement, il paraît plus difficile de repousser l'application de la stratégie de Lisbonne en Guadeloupe et à la Martinique. Il faut trouver en la matière un équilibre, le rejet d'une stratégie d'investissement favorisant l'innovation et la compétitivité risquant de constituer un paradoxe pour des départements et régions qui ne veulent plus être systématiquement présentés comme souffrant de handicaps, mais comme offrant un vrai potentiel.

En réponse à M. Serge Larcher, président, qui rappelait que le Sénat avait adopté, dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), un amendement visant à l'étude par le Gouvernement de la mise en place d'un « plan chlordécone mer », Mme Marie-Luce Penchard, ministre, a indiqué que le plan chlordécone comporterait désormais un volet spécifique à la pêche.

Intervention de Mme Anne-Marie Payet

Plusieurs questions ont retenu mon attention, madame la ministre, sur lesquelles j'aimerais vous entendre :

Tout d'abord, les professionnels du secteur du bâtiment et les représentants des petites et moyennes entreprises de La Réunion ont exprimé leur inquiétude d'une éventuelle disparition de la différenciation entre le dispositif « Scellier DOM » et son équivalent métropolitain, et s'interrogent sur les modalités d'application du « protocole Novelli ».

En deuxième lieu, dans la perspective de la prochaine réforme des retraites, je souhaite dire mon opposition au projet du président de la commission des Finances du Sénat d'accélérer l'extinction de l'indemnité temporaire de retraite (ITR) : en effet, la réforme menée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008 avait été acceptée du fait de son caractère équilibré et cette accélération remettrait en cause cet équilibre.

Concernant la réforme des collectivités territoriales en cours de discussion, je serais heureuse d'avoir des précisions sur les adaptations auxquelles le Gouvernement réfléchit pour les DOM !

J'aimerais également obtenir confirmation que la chlordécone n'a jamais été utilisée à La Réunion.

Enfin, la question scolaire est un enjeu majeur à Mayotte : un effort supplémentaire de construction de bâtiments scolaires doit être déployé et ce futur département est le seul de France où la scolarité est organisée selon un système de rotation quotidienne pour l'occupation des locaux. Concernant l'écart persistant en matière d'allocations familiales avec la métropole, le Sénat avait adopté à mon initiative un amendement visant à dé plafonner les allocations dont bénéficient les familles mahoraises : leur niveau rejoindra-t-il celui des allocations versées en métropole ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Le Gouvernement n'a pas l'intention de proposer des évolutions législatives s'agissant du dispositif « Scellier » ou de l'ITR. S'agissant des PME, il n'ira pas plus loin que le « protocole Novelli », mais le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation sera attentif à toute difficulté de mise en application. Il faut en outre relancer les économies ultramarines par la mise en œuvre de grands travaux - de ce point de vue le maintien du bénéfice de la dotation destinée initialement au « tram-train » à un autre projet réunionnais est un signal important – et par l'engagement en faveur du logement social, via la sanctuarisation des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) et la réorientation de la défiscalisation vers le logement social. L'État ne pourra décréter la reprise de l'activité économique, les collectivités territoriales doivent être le moteur de la commande publique.

S'agissant de la réforme des collectivités territoriales, elle s'applique aux DOM sauf en cas de volonté d'évolution institutionnelle différente exprimée par les élus locaux, conformément à la Constitution. L'État accompagne la mise en œuvre des demandes mais n'a pas à prendre d'initiative si bien que les adaptations envisagées par le Gouvernement pour l'application de la réforme à La Réunion sont tout à fait mineures.

Sur la question relative à la chlordécone, utilisée pour lutter contre le charançon du bananier, ce produit a été interdit en 1993 et je vous confirme qu'il n'a jamais été utilisé à La Réunion.

Enfin, à propos de Mayotte, l'État livre un nouveau bâtiment scolaire chaque année pour tenir compte de la croissance démographique. Il assume ainsi une compétence qui ne sera transférée que progressivement à la collectivité. Une dotation spécifique a été mise en place en faveur de Mayotte, à hauteur de 10 millions d'euros, afin d'assurer la construction d'établissements de l'enseignement primaire.

Enfin, je vais faire étudier plus précisément la question du plafonnement des allocations familiales et l'allocation aux adultes handicapés et le minimum vieillesse à Mayotte seront prochainement revalorisés, conformément au pacte de la départementalisation.

Intervention de M. Georges Patient

Selon quels critères les commissaires au développement endogène ont-ils été recrutés ? De quels moyens disposeront-ils ? Quel sera leur positionnement par rapport aux institutions existantes, qui ont des compétences dans ce domaine ?

S'agissant des finances locales, vous attachez une grande importance, madame la ministre, à une meilleure évaluation des bases d'imposition dont vous espérez une forte progression des recettes fiscales. Or, les services fiscaux ne disposent pas des moyens nécessaires à cette évaluation. En outre, si les grandes communes guyanaises pourront tirer des recettes supplémentaires de cet inventaire, ce ne sera pas le cas pour la majorité des communes du département !

Je rappelle qu'en Guyane 35 % de l'octroi de mer est perçu au profit du conseil général et je m'interroge sur l'impact de la mise en place d'une

assemblée unique en la matière. Le Gouvernement entend-il faire évoluer le plafonnement de la dotation superficielle ? Quel sera le calendrier de mise en œuvre de la dotation d'équipement scolaire annoncée lors du CIOM ? Les critères de cette dotation ont-ils été arrêtés ? Cette dotation a-t-elle commencé à être distribuée ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Les commissaires au développement endogène seront issus du monde de l'entreprise et pas des hauts fonctionnaires ; ils ne se substitueront pas aux collectivités territoriales. Ils seront des « facilitateurs », ayant pour mission de renforcer l'intégration des DOM dans leur environnement régional et la structuration des marchés locaux.

S'agissant des finances locales, l'inventaire des bases d'imposition porte en lui une recette potentielle importante. S'agissant de l'octroi de mer, une évolution du régime applicable en Guyane est envisageable à condition qu'un consensus émerge localement sur cette question.

Intervention de M. Serge Larcher, président

Sur la question de la pérennisation de l'octroi de mer, je tiens à saluer votre engagement résolu en sa faveur, madame la ministre, qui marque un changement d'attitude du Gouvernement.

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Une bataille importante reste à livrer à Bruxelles et la collaboration de tous sera nécessaire afin de convaincre la Commission européenne du caractère protecteur de cette taxe pour les économies dominiennes. Il ne faut pas aborder ce sujet sous l'angle des recettes fiscales pour les collectivités territoriales.

Intervention de Mme Lucienne Malovsky

La mission commune d'information a souhaité la mise en place d'un « plan Marshall » en faveur des jeunes des DOM et le CIOM a annoncé un vaste plan de lutte contre l'illettrisme. Je souhaiterais connaître, madame la ministre, les moyens, tant financiers que logistiques, qui seront alloués aux sous-préfets à la cohésion sociale récemment nommés ainsi que les actions spécifiques que ces derniers lanceront. Un déficit d'enseignants affecte notamment la Guyane, quelles sont les initiatives envisagées par le Gouvernement pour la rentrée 2011 ?

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Le concept de « plan Marshall » recouvre des actions à mener sur différents fronts, l'éducation, l'insertion et l'économie, domaines dans lesquels le Gouvernement a pris des initiatives importantes. En matière d'éducation, la lutte contre l'illettrisme figure dans la lettre de mission des sous-préfets chargés de la cohésion sociale. Ces derniers ont un rôle de coordination, notamment avec les services de l'éducation nationale, et doivent mettre en

place un plan avant le 30 octobre 2010, l'objectif du Gouvernement étant de réduire de moitié en cinq ans l'écart existant entre la métropole et l'outre-mer.

S'agissant de l'insertion, il faut promouvoir une meilleure adéquation des formations et des besoins des entreprises, actuellement en fort décalage. Les formations tournées vers certains secteurs clés pour l'économie des DOM, tourisme, nouvelles technologies et environnement par exemple, doivent être privilégiées. Les contrats d'objectifs et de moyens signés par chaque président d'université devront prendre en compte cet enjeu. On constate en outre une sous-utilisation des contrats de professionnalisation.

S'agissant du nombre d'enseignants en Guyane, il convient d'assurer une répartition plus rationnelle des moyens sur l'ensemble du territoire du département. Il s'agit d'une des missions du nouveau recteur du département, qui a affiché par ailleurs la volonté de procéder à des expérimentations en matière de rythmes scolaires.

Intervention de M. Denis Detcheverry

La délégation sénatoriale qui s'est rendue récemment à Saint-Pierre-et-Miquelon, a pu constater que le statut de cette collectivité, dans son application locale, engendrait d'importants dysfonctionnements pour aboutir à un déficit de gouvernance. En outre, l'intégration régionale de Saint-Pierre-et-Miquelon ne pourra être réalisée qu'avec un engagement déterminé du Gouvernement français, compte tenu des disparités géographiques entre ce territoire et le Canada et des difficultés à nouer un dialogue.

J'observe que les relations avec l'Union européenne, du fait du statut de pays et territoires d'outre-mer (PTOM) de Saint-Pierre-et-Miquelon, sont relativement lointaines, ce qui rend le soutien de l'État d'autant plus important.

En matière d'environnement, et notamment de Grenelle de la mer, j'appelle à un rapprochement avec les Antilles et la Guyane : les mammifères marins et les tortues marines, lors de leurs migrations, ne font-ils pas la jonction entre ces différentes zones maritimes ?

Par ailleurs, je souhaite pointer plusieurs questions qui demeurent en suspens, notamment le modèle de gouvernance de l'observatoire des prix et le régime de l'aide au fret.

Enfin, je suis favorable à la nomination de commissaires au développement portant un regard extérieur sur la situation locale. J'ai proposé au ministère de l'outre-mer le recrutement de personnes extérieures à l'environnement économique local, plus aptes à favoriser la mise en relation des acteurs locaux.

Réponse de Mme Marie-Luce Penchard, ministre

Concernant l'observatoire des prix, il était actuellement présidé par le préfet, mais il s'agit d'une situation provisoire dans l'attente de la nomination de représentants de l'État et de personnalités extérieures.

La question de l'intégration régionale de Saint-Pierre-et-Miquelon est un sujet délicat, compte tenu de l'organisation politique du Canada. Néanmoins, les

autorités de l'État sont fortement impliquées en matière de coopération régionale entre le Canada et Saint-Pierre-et-Miquelon, notamment sur la question du plateau continental.

Sur le statut de PTOM qui est celui de Saint-Pierre-et-Miquelon, les PTOM doivent bénéficier tout autant du soutien et de l'accompagnement de l'Union européenne que les régions ultrapériphériques. Je suis favorable à l'identification d'un « volet français » au sein de cette catégorie qui comprend de nombreux pays en voie de développement alors que nos PTOM sont partie intégrante du territoire français, mais la Commission européenne éprouve un certain embarras sur ce sujet. Je vous rappelle la demande de Saint-Barthélemy d'abandonner le statut de RUP pour celui de PTOM.

Concernant le Grenelle de la mer, je suis favorable aux initiatives transversales, reposant sur une collaboration entre La Réunion et Mayotte ou entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Antilles.

Enfin, la rédaction du décret sur la création d'une aide au fret fait actuellement l'objet de discussions interministérielles, car il soulève des questions complexes.

Intervention de M. Serge Larcher, président

Madame la ministre, nous vous remercions d'avoir accepté d'échanger avec le Comité de suivi pendant plus de deux heures. En dépit du temps que vous nous avez accordé, nous n'avons pu vous poser toutes les questions qui nous sont venues à l'esprit en préparant cette rencontre ; je vous serai donc extrêmement reconnaissant, comme nous en sommes convenus, de faire parvenir au secrétariat du Comité de suivi les réponses aux nombreuses questions qui vous ont été transmises par nos collaborateurs. Nous pourrions ainsi utilement poursuivre nos travaux.